

Beilage H

**Möglichkeiten des Einsatzes von Deregulierungsmaßnahmen
als wirtschaftspolitisches Instrument im Bereich des Gewerbes und
der freien Berufe in Österreich**

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen

Johannes M. Bauer (Gesamtleitung)

Wilfried Amanshauser

Eduard Auer

Albert de Cilla

Georg Inderst

Markus Marterbauer

Christa Peutl

Friedrich Schiller

Peter Weiss

Wien, August 1988

Möglichkeiten des Einsatzes von Deregulierungsmaßnahmen als wirtschaftspolitisches Instrument im Bereich des Gewerbes und der freien Berufe in Österreich

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen

Johannes M. Bauer (Gesamtleitung)

Wilfried Amanshauser

Eduard Auer

Albert de Cillia

Georg Inderst

Markus Marterbauer

Christa Peutl

Friedrich Schiller

Peter Weiss

Wien, August 1988

VORWORT

Die vorliegende Arbeit stellt einen ersten Versuch dar, die vielfältigen Regulierungen des Gewerbes und der freien Berufe in Österreich auf ihre ökonomischen Auswirkungen zu untersuchen. Anekdotenhaft werden immer wieder "Erfahrungen" einzelner Gewerbetreibender mit den Bestimmungen der Gewerbeordnung oder den sie vollziehenden Behörden bekannt und dies als Grundlage für eine ad hoc-Kritik herangezogen. Aus einer wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive kann jedoch weder davon ausgegangen werden, daß die bestehenden Regulierungen wohlfahrtserhöhend - wie das so häufig behauptet wird - noch daß sie wohlfahrtsmindernd - wie das ebenso häufig behauptet wird - wirken. Eine sorgfältige Analyse, die genau die Details der jeweiligen Märkte untersucht, ist vonnöten. Aufgrund der zeitlichen und finanziellen Restriktionen der vorliegenden Untersuchung und der Komplexität der Fragestellung konnten einige Fragen nur aufgeworfen und erst ansatzweise behandelt werden. Daran ist nicht zuletzt die Tatsache mitverantwortlich, daß die hier untersuchten Wirtschaftsbereiche in Österreich wie auch international ein statistisches Schattendasein führen und daher die meisten hier verwerteten Daten originär erhoben werden mußten.

Ohne das mit großem Einsatz zusammenarbeitende Team wäre diese Untersuchung nicht zustande gekommen. Mehr als mitgearbeitet haben Wilfried Amanshauser, Eduard Auer, Albert de Cillia, Georg Inderst, Markus Marterbauer, Christa Peutl, Friedrich Schiller und Peter Weiss. Einzelne Teile wurden zunächst in Rohfassungen von Einzelpersonen oder Gruppen formuliert: Georg Inderst bearbeitete den theoretischen Teil; Christa Peutl erstellte die Fallstudie zum gewerblichen Gütertransport; Eduard Auer, Albert de Cillia, Friedrich Schiller und Peter Weiss steuerten den Teil über die Versicherungen bei; Wilfried Amanshauser, Johannes M. Bauer und Markus Marterbauer entwarfen die Fallstudie über die Ziviltechniker; alle restlichen Teile stammen von Johannes M. Bauer. Die Rohfassungen wurden in zahlreichen Plenarsitzungen und zwei Wochenendseminaren intensiv diskutiert und von den ursprünglichen Autor(inn)en überarbeitet. Sie stellen damit in hohem Ausmaß Produkte interaktiver Zusammenarbeit dar.

Zum Zustandekommen der vorliegenden Ergebnisse beigetragen haben auch zahlreiche Personen aus der österreichischen Privatwirtschaft, Interessenvertretungen und der öffentlichen Verwaltung, die ihre Expertise im Rahmen von Interviews mit uns teilten. Den im Verlauf der letzten Monate interviewten mehr als fünfzig Personen sei hiermit kollektiv gedankt. Da vermutlich manche von ihnen nicht unbedingt die hier dargestellten Schlußfolgerungen teilen werden, sei nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, daß sie hierfür selbstverständlich keine wie immer geartete Verantwortung trifft. Dank gilt weiters den mehreren hunderten Gewerbetreibenden und freiberuflich Tätigen, die im Rahmen der von uns veranstalteten Umfragen bereitwillig mit ihren Informationen zur Verfügung standen. Schließlich war Kollege Holoubek ein hilfreicher Ratgeber in juristischen Fragen.

Unter hohem Druck und mit großer Sorgfalt arbeiteten die zahlreichen Personen, die auf verschiedenste Art und Weise beim Zustandekommen dieser Arbeit mithalfen, sei es im Rahmen der Textverarbeitung der Manuskripte, Recherchen bei den untersuchten Berufsgruppen oder dem Verarbeiten der erhobenen Daten: Brigitte Büchler, Ralph Fichtner, Andrea Holzmann und Hermine Rathbauer. Auch ihnen sei an dieser Stelle für ihre Tatkraft gedankt.

Wien, im Juli 1988

Verzeichnis der Tabellen	ix
Abbildungsverzeichnis	x
Abkürzungsverzeichnis	xi

I. Regulierung als wirtschaftspolitisches Instrument: Zur Problematik der effizienten Gestaltung institutioneller Rahmenbedingungen von Wirtschaftsbereichen

1. Hintergrund der Studie	1
2. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der erfaßten Sektoren	3
3. Zur Methodik der Untersuchung	6
3.1 Zum Begriff "Regulierung" und den Zielen der Regulierung	6
3.2 Zur ökonomischen Evaluation von Regulierungen	8
3.3 Zur Analyse des Reformpotentials	10
3.4 Eingesetzte Verfahren und Methoden	12
4. Aufbau der Studie	13

II. Deregulierung in Konkurrenzmärkten in theoretischer Sicht

1. Einleitung	16
2. Regulierung und Deregulierung in traditioneller Sicht	18
2.1 Das Problem	18
2.2 Aufgaben einer Theorie der Regulierung	19
2.3 Neoklassische Regulierungskritik	20
2.4 Marktversagen und "ruinöse Konkurrenz"	20
2.5 Schluß	22
3. Produktwettbewerb in unvollkommenen Märkten	22
3.1 Modelle monopolistischer Konkurrenz	23
3.2 Marktzutrittsbeschränkungen	25
3.3 Auswirkungen von Regulierungen	26
3.4 Wettbewerb und Wohlfahrt	28
3.5 Rivalität und Kartellierung	29
3.6 Die Bedeutung potentieller Konkurrenz	30
3.7 Schluß	31

- ii -

4. Qualitätswettbewerb und unvollkommene Information	32
4.1 <i>Die Argumente</i>	32
4.2 <i>Theoretische Ansätze und Ergebnisse</i>	33
4.3 <i>Informationsasymmetrien</i>	34
4.4 <i>Schluß</i>	35
5. Innovationswettbewerb und dynamische Effizienz	36
5.1 <i>Was heißt "Innovation" im Bereich des Gewerbes und der freien Berufe?</i>	37
5.2 <i>Innovationsanreize und dynamische Effizienz</i>	37
5.3 <i>Neuere theoretische Ansätze und Ergebnisse</i>	38
5.4 <i>Prozeßinnovationen</i>	39
5.5 <i>Produktinnovationen</i>	40
5.6 <i>Schluß</i>	42
6. Schlußbemerkungen	43
III. Regulierungen im Bereich des österreichischen Gewerbes und der freien Berufe	
1. Zur Struktur des österreichischen Wirtschaftsrechts	46
2. Eine Systematik der Regulierungen des österreichischen Gewerbes	49
2.1 <i>Regelungen des Marktzutrittes</i>	52
2.1.1 <i>Allgemeine Voraussetzungen</i>	52
2.1.2 <i>Besondere Voraussetzungen zur Ausübung von Gewerben</i>	55
2.1.2.1 <i>Der Befähigungsnachweis</i>	55
2.1.3 <i>Lockerungen der Bestimmungen der GewO</i>	58
2.1.3.1 <i>Allgemeine Ausübungsrechte</i>	58
2.1.3.2 <i>Ausübungsrechte bestimmter Gruppen von Gewerben</i>	59
2.1.3.3 <i>Ausübungsrechte bestimmter Gewerbe</i>	60
2.1.3.4 <i>Recht zur Führung eines Nebenbetriebes</i>	61
2.1.3.5 <i>Nachsicht bei der Erlangung der Gewerbeberechtigung</i>	62
2.1.3.6 <i>Führung in der Form eines Industriebetriebes</i>	63
2.1.3.7 <i>Gewerbeausübung durch Patentinhaber</i>	63

- iii -

2.2 Verhaltensregulierungen	64
2.2.1 Preisregulierungen	64
2.2.2 Bestimmungen zur Erhöhung der Markttransparenz	65
2.2.3 Werbeverbot	65
2.2.4 Kontrahierungszwang	65
2.2.5 Filialverbot	66
2.2.6 Sonstige Verhaltensregulierungen	66
2.2.7 Kostenintensiver Verhaltensregulierungen	66
3. Regulierungen im Bereich der freien Berufe	67
3.1 Marktzutrittsregulierungen im Bereich der freien Berufe	67
3.2 Verhaltensregulierungen im Bereich der freien Berufe	70
4. Verfahrensaspekte der Regulierungen des Gewerbes und der freien Berufe	73
5. Ökonomische Effekte der Regulierungen des österreichischen Gewerbes und der freien Berufe	75
5.1 <i>Gewerbebereich</i>	76
5.1.1 "Wo kein Kläger, da kein Richter". Zur Komplexität der österreichischen Gewerbeordnung	76
5.1.2 Preis-, Kosten- und Qualitätseffekte der Bestimmungen der GewO	77
5.1.2 Struktur-, Wachstums- und Innovationseffekte	79
5.1.3 Qualitätseffekte	82
5.1.4 Exkurs: Internationalisierung und Gewerbeordnung	83
5.2 <i>Freie Berufe</i>	84
5.3 <i>Ausweicheffekte in die Schattenwirtschaft</i>	86
5.4 <i>Regulierungen und Einkommensverteilung</i>	87
5.5 <i>Regulierungen als System</i>	87
6. Möglichkeiten einer Deregulierung	88
IV. Regulierungen und Deregulierungsmöglichkeiten im Bereich der gewerblichen Güterbeförderung	
1. Der Transportsektor und seine Bedeutung für Österreichs Wirtschaft	92
1.1 <i>Der Transportsektor in Österreich</i>	92
1.2 <i>Gegenüberstellung Güterbeförderungsgewerbe und Werkverkehr</i>	96
2. Die Regulierungsproblematik im gewerblichen Güterbeförderungsgewerbe	100
2.1 <i>Allgemeines</i>	100
2.2 <i>Zur Methodik der Fallstudie</i>	101
2.2.1 <i>Methodik der durchgeführten Befragung</i>	102

- iv -

3. Das Regulierungssystem im Güterbeförderungsgewerbe	104
<i>3.1 Voraussetzungen für den Zugang zum gewerblichen Güterbeförderungsgewerbe</i>	104
3.1.1 Die Konzessionsarten	104
3.1.2 Der Befähigungsnachweis	105
3.1.3 Die Bedarfsprüfung	106
3.1.4 Die Leistungsfähigkeit des Betriebes	108
3.1.5 Abstellplätze	109
3.1.6 Die Besitzform	110
3.1.7 Ausnahmen von der Konzessionspflicht	110
<i>3.2 Preisregulierung</i>	111
<i>3.3 Kapazitäts- und Investitionsbeschränkungen</i>	113
3.3.1 Der Konzessionsumfang	113
3.3.2 Der Verkehr über die Grenze	114
3.3.2.1 Genehmigungsarten	114
3.3.2.2 Die Kontingentpolitik	115
3.3.2.3 Die Vergabe der Genehmigungen	116
<i>3.4 Sonstige Regulierungen</i>	117
3.4.1 Sozialvorschriften	117
3.4.2 Beförderungsbedingungen	118
4. Österreich und der EG-Binnenmarkt	119
<i>4.1 Die Grundsätze der zukünftigen EG-Verkehrspolitik</i>	119
<i>4.2 Die Bisherige Umsetzung der Grundsatzbeschlüsse</i>	119
4.2.1 Der Zugang zum Markt	119
4.2.2 Maße und Gewichte	121
4.2.3 Arbeitsrechtliche Bestimmungen	121
4.2.4 Steuerliche Harmonisierung	122
4.2.5 Das Problem der Kabotage	122
4.2.6 Transit durch Drittländer	123
<i>4.3 Die Verkehrsverflechtungen Österreichs mit der EG</i>	123
4.3.1 Gütereingang und -versand zwischen Österreich und der EG	123
4.3.2 Der Transit durch Österreich	124
4.3.2.1 Transportleistungsbilanzen	124
<i>4.4 Ursachen der Transitproblematik</i>	126
5. Evaluation der bestehenden Regulierungen	127

- v -

5.1 Statische Effekte	127
5.1.1 Regulierungsbegründungen	128
5.1.1.1 Ruinöse Konkurrenz	128
5.1.1.2 Auftreten von Überkapazitäten	129
5.1.1.3 Schlußfolgerungen	130
5.1.1.4 Der Schutz der Bahn	131
5.1.2 Der Werkverkehr	132
5.1.3 Der internationale Güterverkehr	133
5.2 Dynamische Effekte	135
6. Reformvorschläge	136

V. Regulierung und Deregulierungsmöglichkeiten im Bereich der privaten Versicherungswirtschaft

1. Einleitung	139
2. Gesamtwirtschaftliche Bedeutung und Struktur der österreichischen Privatversicherungswirtschaft	141
2.1 Stellung und Entwicklung	141
2.2 Die Nachfrager- und Anbieterstruktur	144
2.3 Die Versicherungsmakler	147
3. Theoretische Grundlagen staatlicher Versicherungsaufsicht	148
3.1 Die spezielle Rolle des Versicherungssektors und Besonderheiten des Produktes 'Versicherungsschutz'	148
3.2 Traditionelle Theorie des Marktversagens auf Versicherungsmärkten	149
3.2.1 Steigende Skalenerträge und Konzentration	149
3.2.2 Ruinöse Konkurrenz in der Versicherungswirtschaft	150
3.2.3 Externalitäten und meritorischer Charakter des Gutes 'Versicherungsschutz'	151
3.3 Informationsasymmetrie am Versicherungsmarkt	151
3.3.1 Informationsdefizite auf der Anbieterseite: 'Negative Auslese' und 'Moralisches Risiko'	151
3.3.2 Informationsdefizite auf der Nachfragerseite: Markttransparenz und Marktergebnis	153
4. Formen der Versicherungsaufsicht	154
4.1 Systeme der Versicherungsaufsicht	155
4.1.1. Publizitätssystem	155
4.1.2. Normativsystem	155
4.1.3. System der materiellen Aufsicht	155
4.2 Solvabilitätskontrolle	156
4.2.1 Mindestkapital- und Deckungserfordernisse	156
4.2.2 Prämien- und Gewinnregulierung	157
4.2.3 Garantiefonds	157
4.3 Bedingungsregulierung	158

- vi -

5. Die Versicherungsaufsicht in Österreich	159
5.1 <i>Regelung des Marktzutritts</i>	159
5.2 <i>Marktaustritt</i>	161
5.3 <i>Produkt- und Prämienwettbewerb</i>	161
5.3.1 <i>Die Situation in der Schaden/Unfallversicherung</i>	162
5.3.2 <i>Die Situation in der Lebens- und der Krankenversicherung</i>	162
5.3.3 <i>Die Situation in der Kfz-Haftpflicht-Versicherung</i>	163
5.4 <i>Die Vorschriften über Höhe und Veranlagung von Rückstellungen und Risikorücklagen</i>	163
5.5 <i>Die Abgrenzung vom Ausland</i>	163
6. Evaluation der Regulierung des Versicherungssystems	164
6.1 <i>Regulierungsauswirkungen auf die Sicherheit</i>	164
6.2 <i>Regulierungsauswirkungen auf die Preise</i>	165
6.3 <i>Regulierungsauswirkungen auf Quantität und Risikodifferenzierung</i>	167
6.4 <i>Regulierungsauswirkungen auf Produktvielfalt und Transparenz</i>	168
6.5 <i>Regulierungsauswirkungen auf Qualität und Innovationsgrad</i>	169
7. Zusammenfassung und Reformvorschläge	169
7.1 <i>Die wesentlichen Ergebnisse dieser Untersuchung</i>	169
7.2 <i>Reformvorschläge</i>	170
VI. Regulierung und Deregulierungsmöglichkeiten im Bereich der Ziviltechniker: Das Beispiel der Ziviltechniker im Bauwesen	
1. Entwicklung und Bedeutung der Ziviltechniker in Österreich	175
2. Voraussetzung zur Erlangung der Ziviltechniker Befugnis - Regulierung des Marktzutritts	178
3. Regulierung der Tätigkeit des Ziviltechnikers	180
3.1 <i>Der Kontrahierungszwang</i>	181
3.2 <i>Freiberuflichkeit und Umfang der Befugnis</i>	181
3.3 <i>Filialverbot</i>	182
3.4 <i>Gebührenordnung</i>	182
3.4.1 <i>Grundzüge der Gebührenordnung</i>	182
3.4.2 <i>Gebührenfestsetzung für Teilleistungen</i>	184
3.5 <i>Standesregeln</i>	186
3.6 <i>Standesehre</i>	188
3.7 <i>Ausschließlichkeit</i>	188

4. Substitutionskonkurrenz zwischen Architekten (Ziviltechnikern) und Baumeister	189
<i>4.1 Determinante der Substitutionskonkurrenz</i>	190
4.1.1 Relevanz der Gebührenordnung	190
4.1.2 Haftung für Folgeschäden	190
4.1.3 Möglichkeit der Umgehung der "Freiberuflichkeit" im Ziviltechniker-gesetz	191
4.1.4 Einfluß der öffentlichen Auftragsvergabe auf die Struktur des Planungsmarktes	192
4.1.5 Handel mit Planungsdienstleistungen	193
4.2 Evaluierung der Substitutionskonkurrenz	193
5. Ist der Fertigteilbau eine Konkurrenz für den Architekten?	194
6. Strukturwandel und internationale Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Planungsbüros	194
7. Prozeß- und Produktinnovation am Beispiel des Computereinsatzes	201
<i>7.1 Grad der Routinisierbarkeit</i>	202
<i>7.2 Adaptierbarkeit von Standardsoftware an österreichische Bedingungen</i>	202
<i>7.3 Wer arbeitet am CAD-System, am Kalkulations-, Statistik, Projektmanagementpaket</i>	202
<i>7.4 Notwendigkeit und Probleme der Dokumentation für die Mehrfachverwertung von Planungsbestandteilen</i>	202
<i>7.5 Unsicherheit über die Dauer der Anlaufphase bis zur Effizienzsteigerung</i>	203
<i>7.6 Kosten/Nutzenabschätzung</i>	203
<i>7.7 Bedeutung der Arbeitsorganisation und Betriebsgröße</i>	203
<i>7.8 Kostensenkung oder Produktdifferenzierung</i>	204
<i>7.9 Computereinsatz im Bereich der Ziviltechniker: Ergebnisse einer empirischen Erhebung</i>	204
8. Befragung zum CAD-Einsatz durch die Ziviltechniker	205
<i>8.1 Statistische Effizienz der Leistungserstellung der Ziviltechniker</i>	206
<i>8.2 Dynamische Effizienz der Leistungserstellung der Ziviltechniker</i>	206
9. Zusammenfassung und Reformvorschläge	207
VII. Schlußfolgerungen für die Wirtschaftspolitik	
1. Kriterien wohlfahrtserhöhender Deregulierungsmaßnahmen	210
2. Optionen der Deregulierung im österreichischen Gewerbe und bei den freien Berufen	212
<i>2.1 Szenario I: Schrittweise Regulierungsreform</i>	212
<i>2.2 Szenario II: Weitgehende Regulierungsreform</i>	214
<i>2.3 Auf jeden Fall erforderliche Maßnahmen der Regulierungsreform</i>	214
2.3.1 Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsstandes der Nachfrager: Förderung von Reputationswettbewerb	214

- viii -

2.3.2 Ex post- statt ex ante-Kontrollen: Weitgehende Aufhebung von Preisregelungen und Gebührenordnungen	216
2.3.3 Weitgehende Abschaffung von Verhaltensregulierungen	217
2.3.4 Durchsetzung gewerberechtlicher Vorschriften	217
2.3.5 Problembereich Betriebsanlagenrecht	217
2.3.6 Reformen im Verfahrensbereich	218
3. Mögliche Probleme der Transformationsphase	219
4. Nutzen und Kosten von Deregulierungsmaßnahmen im Gewerbe und bei den freien Berufen	221
5. Deregulierung und Verteilung	224
6. Flankierende Maßnahmen	225
VIII. Zusammenfassung	227
Literaturverzeichnis	236
Anhang	245

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Ausgewählte Instrumente der Regulierung	7
Tabelle 2	Dimensionen des Effizienzbegriffes und ausgewählte Indikatoren zu ihrer Erfassung	10
Tabelle 3	Regulierungen des Marktzutritts im gewerblichen Sektor	51
Tabelle 4	Befähigungsnachweis in gebundenen Gewerben	56
Tabelle 5	(Beispielhafte) Verhaltensregulierungen im gewerblichen Sektor	64
Tabelle 6	Marktzutrittsbeschränkungen bei den freien Berufen	68
Tabelle 7	Verhaltensregulierungen bei den freien Berufen	70
Tabelle 8	BIP und Beitrag des Sektors Verkehr und Nachrichtenübermittlung 1970-1986	93
Tabelle 9	Wachstumsraten BIP und Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Beitrag zum BIP	94
Tabelle 10	Durchschnittliche Wachstumsraten des BIP (nominal) und des Sektors Verkehr- und Nachrichtenübermittlung	95
Tabelle 11	Internationaler Güterverkehr 1985	95
Tabelle 12	Grenzüberschreitender Güterverkehr 1985 nach den 10 Kapiteln des einheitlichen Güterverzeichnis für die Verkehrsstatistik	96
Tabelle 13	Verkehrsleistung im Inlandsverkehr	97
Tabelle 14	Strukturdaten I 1986	98
Tabelle 15	Strukturdaten II 1986	99
Tabelle 16	Betriebsstruktur Güterbeförderungsgewerbe 1972, 1980, 1987	99
Tabelle 17	Die EG-Gemeinschaftskontingente 1987-1989	120
Tabelle 18	Grenzüberschreitender Gütereingang und -versand nach EG und Nicht-EG und Verkehrsträger 1986	123
Tabelle 19	Bedeutung der privaten Versicherungswirtschaft und der gesetzlichen Sozialversicherung in ausgewählten OECD-Ländern	142
Tabelle 20	Kapitalstruktur der österreichischen Versicherungen	143
Tabelle 21	Verteilung der Bruttoprämien der Privatversicherungswirtschaft nach Sparten	144
Tabelle 22	Verteilung der Rechtsformen auf die Versicherungssparten	145
Tabelle 23	Konzentration auf dem österreichischen Versicherungsmarkt	146
Tabelle 24	Fachgebiete, Befugnisse und Ausbildungserfordernisse der Ziviltechniker	176
Tabelle 25	Zahl der Ziviltechniker in Österreich im Jahr 1987	177
Tabelle 26	Regionale Verteilung der Ziviltechniker-Befugnisse (Ziviltechniker pro 10.000 Einwohner)	177
Tabelle 27	Mitarbeiterzahl der Ziviltechnikerbüros	178
Tabelle 28	Zugangskriterien zum Berufsstand der Ziviltechniker	178
Tabelle 29	Größenvergleich von Planungsfirmen in Österreich und im Ausland	200

- x -

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 (Kurzfristiges) Gleichgewicht bei monopolistischer Konkurrenz	24
Abbildung 2 (Langfristiges) Gleichgewicht bei monopolistischer Konkurrenz	24
Abbildung 3 Regulierung und Wirtschaftsrecht	47
Abbildung 4 Skalenerträge der Planung und Gebührenordnung	186
Abbildung 5 Der Weltexport von Consulting 1980 bis 1985	197
Abbildung 6 Märkte für Planungsexporte 1981 und 1985	198
Abbildung 7 Internationale Anbieter von Planungsleistungen 1981 und 1985	199

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
AETR	Europäisches Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals
AG	Aktiengesellschaft
AHR	Autonome Honorar-Richtlinien
AK	Arbeiterkammer
AKH	Allgemeines Krankenhaus (Wien)
AktienG	Aktiengesetz
BDF	Bundesverband des deutschen Güterfernverkehrs
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BM	Bundesministerium/Bundesminister(in)
BMF	Bundesministerium/Bundesminister(in) für Finanzen
BMV	Bundesministerium/Bundesminister(in) für Verkehr
BMHGI	Bundesministerium/Bundesminister(in) für Handel, Gewerbe und Industrie
BMWA	Bundesministerium/Bundesminister(in) für wirtschaftliche Angelegenheiten
BRD	Bundesrepublik Deutschland
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
BWK	Bundeswirtschaftskammer
CAD	Computer Aided Design
CEBI	European Committee of Consulting Firms
CSSR	Tschechoslowakei
DE	Durchführungserlaß
d.h.	das heißt
d.i.	das ist
DVZ	Deutsche Verkehrszeitung
EB	Erläuternde Bemerkungen
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
Erläut.	Erläuterungen
FG	Freiheitsgrade
FIDIC	Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBefG	Güterbeförderungsgesetz
GBO	Gebührenordnung
GDV	Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft
GewO	Gewerbeordnung 1973 idF BGBl. 399/1988
GewRNov	Gewerberechtsnovelle 1988, BGBl. 399/1988
GKTG	Gerichtskommissionstarifgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GOA	Gebührenordnung für Architekten
GOB	Gebührenordnung für Bauwesen
GOBI	Gebührenordnung für Bauingenieure
GOI	Gebührenordnung für industrielle Technik
GOV	Gebührenordnung für Vermessungswesen
HGB	Handelsgesetzbuch
HOB	Honorarordnung für Baumeister
idF	in der Fassung
idgF	in der gültigen Fassung
IKG	Ingenieurkammergesetz
IWF	Internationaler Währungsfonds

- xii -

KartG	Kartellgesetz
Kfz	Kraftfahrzeug
KG	Kommanditgesellschaft
KHV	Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung
KHVg	Kraftfahrzeughaftpflichtversicherungsgesetz
KV	Krankenversicherung
LKW	Lastkraftwagen
LV	Lebensversicherung
NO	Notariatsordnung
NSTR	Standard Goods Nomenclature for Transport Statistics Revised
NTG	Notariatstarifgesetz
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ÖStGt	Österreichischer Straßen Gütertarif
ÖStMT	Österreichischer Straßen Mineralöltarif
ÖStZ	Österreichisches Statistisches Zentralamt
OHG	Offene Handelsgesellschaft
PatentG	Patentgesetz
Q.	Quelle
RAO	Rechtsanwaltsordnung
RATG	Rechtsanwaltstarifgesetz
RGBI	Reichsgesetzblatt
RV	Regierungsvorlage
SchUV	Schaden- und Unfallversicherung
sog.	sogenannt
StGG	Staatsgrundgesetz
TU	Technische Universität
u.E.	unseres Erachtens
u.U.	unter Umständen
USA	United States of America
VAB	Versicherungsaufsichtsbehörde
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
VAMED	VOEST-Alpine Medizin
vgl.	vergleiche
vH	von Hundert
VO	Verordnung
VOEST	Vereinigte Österreichische Edelstahlwerke
VU	Versicherungsunternehmen
VVaG	Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VfGH	Verfassungsgerichtshof
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
WTBO	Wirtschaftstreuhandberufsordnung
WTKG	Wirtschaftstreuhand-Kammergesetz
WTDO	Wirtschaftstreuhand-Disziplinarordnung
z.B.	zum Beispiel
ZNaV	Zweigniederlassung ausländischer Versicherungsunternehmen
z.T.	zum Teil
ZT	Ziviltechniker
ZTG	Ziviltechniker-gesetz

I. Regulierung als wirtschaftspolitisches Instrument: Zur Problematik der effizienten Gestaltung institutioneller Rahmenbedingungen von Wirtschaftsbereichen

Johannes M. Bauer

1. Hintergrund der Studie

Seit der Mitte der siebziger Jahre wird weltweit die Rolle staatlicher Regulierungen der Wirtschaft kritisch durchleuchtet. Im Gefolge der Stagnationserscheinungen des letzten Jahrzehntes und des "Zerfalles des keynesianischen Konsens", der nachfrageseitigen Stabilisierung der Wirtschaft, wird die Rücknahme dieser Eingriffe zusehends als Mittel zur Wiederbelebung der wirtschaftlichen Dynamik gesehen, wobei in unterschiedlichem Ausmaß Schritte zur "De-Regulierung" bzw. "Liberalisierung" der Wirtschaft unternommen wurden.

Beispielsweise wurden in den USA weitreichende und in England etwas eingeschränktere Deregulierungsmaßnahmen verwirklicht. In der Bundesrepublik Deutschland werden vor allem die Möglichkeiten für Deregulierungen ausgelotet, ohne daß bisher umfangreichere Schritte gesetzt worden wären. Hatte sich die Deregulierungsdiskussion in den siebziger Jahren vornehmlich auf den Bereich "natürlicher Monopole" (Ver- und Versorgungsunternehmen wie Energie, Transport, Telekommunikation) konzentriert, ist sie mittlerweile zu einer umfassenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Diskussion geworden, die auch den gewerblichen Sektor aber vor allem auch den Bereich des Arbeits- und Sozialrechtes oder umweltpolitischer Vorschriften erfaßt hat.

Die bisher beobachtbaren Deregulierungsmaßnahmen hinterlassen ein widersprüchliches Bild, die Deregulierung zu einem politisch kontroversen Thema machen. Vereinfacht betrachtet, lassen sich zwei Deregulierungsstrategien unterscheiden: Deregulierung als "Reformkonzeption" und "Deregulierung um der Deregulierung willen".

Das Leitbild der ersten Politik-Konzeption ist, die in der Regel über eine lange Zeit gewachsenen Regulationsstrukturen auf ihre Funktionalität zu überprüfen und gegebenenfalls effizienzerhöhende Reformen vorzunehmen. Integraler Bestandteil dieses Ansatzes ist eine laufende begleitende Kontrolle der Ergebnisse dieser Maßnahmen und gegebenenfalls deren Korrektur. In diese Richtung zielten etwa die unter der Regierung Carter in den USA eingeleiteten Deregulierungsmaßnahmen, die aus diesem Grund auch die Unterstützung vieler Konsumentenorganisationen fanden.

Demgegenüber geht es der zweiten, in der internationalen wirtschaftspolitischen Diskussion derzeit leicht dominierenden Strategie, die man vielleicht prägnant mit den "supply-side economics" in Verbindung bringen könnte, um die Rückdrängung öffentlichen Einflusses auf die Wirtschaft per se. Hier werden zentrale Errungenschaften des Wohlfahrtsstaates, wie etwa die Arbeitsgesetzgebung oder sozialrechtliche Bestimmungen in Frage gestellt.

In dieser sehr stark von einer generellen "Entstaatlichungseuphorie" gekennzeichneten Situation scheint es schwierig, die ökonomische Sinnhaftigkeit von beobachtbaren Regulierungsmaßnahmen kritisch zu durchleuchten, ohne gleich in das Lager der unkritischen Apologeten des uneingeschränkten Wettbewerbsdenkens abge-

- 2 -

stellt zu werden. Diese politische Pattstellung gilt es zu überwinden. Denn Regulierungsmaßnahmen stellen ein wichtiges und in der Regel äußerst wirksames wirtschaftspolitisches Instrument dar, dessen Einsatzbedingungen und Auswirkungen einer steten Überprüfung bedürfen.

Alle staatlichen regulierenden Eingriffe in die Wirtschaft haben aus ökonomischer Sicht Effizienz-, Verteilungs- und Wachstumswirkungen, die sowohl zur Erreichung angestrebter wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ziele beitragen, ihnen aber auch abträglich sein können. Dies kann einerseits einfach auf "Alterungserscheinungen" von Regulierungen zurückzuführen sein, die teilweise vor Jahrzehnten verankert wurden und ihren damals intendierten Zweck aufgrund veränderter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen nicht mehr zu erfüllen geeignet sind. Diese Wirkung kann weiters einfach auf der falschen Ausgestaltung des eingesetzten Regulierungsinstrumentariums beruhen. Schließlich können Regulierungen auch nur dem spezifischen Interesse bestimmter gesellschaftlicher Gruppen, etwa zur Sicherung höherer Einkommen oder einer vor Wettbewerb geschützten Marktposition, dienen. Auf diese Zusammenhänge hat vor allem die *positive Theorie der Regulierung* in ihren zahlreichen theoretischen Varianten und empirischen Belegen hingewiesen.¹

In der Regel werden Regulierungen alle diese Aspekte in unterschiedlicher Gewichtung aufweisen. Die zentrale Fragestellung dieser Arbeit ist *normativer* Natur: Es soll vor allem der Frage nachgegangen werden, welche Effizienzwirkungen von den in den untersuchten Sektoren vorfindbaren Regulierungen ausgehen und ob gegebenenfalls Reformmaßnahmen, eine Änderung im spezifischen vorfindbaren "Mix" der wirtschaftspolitischen Maßnahmen, effizienzerhöhend wirken könnten.

Das Hauptaugenmerk soll dabei einer Klasse von Reformen, nämlich *Deregulierungsmaßnahmen* gewidmet werden. Darunter soll entweder eine Abschwächung oder aber eine gänzliche Beseitigung von Regulierungsmaßnahmen verstanden werden. Wirtschaftspolitische Überlegungen dieser Art können jedoch nicht angestellt werden, ohne zunächst die bestehenden Regulierungen im Detail auf ihre ökonomischen Auswirkungen zu untersuchen und Defizite sowie Schwächen dieser Politik aufzuzeigen.

Die Frage der Regulierung der wirtschaftlichen Tätigkeiten in Österreich hat bisher nur relativ begrenzte Aufmerksamkeit in der wirtschaftspolitischen und akademischen Diskussion gefunden.² So wird etwa in der Studie von Aiginger/Tichy (1985) über die Leistungen der Klein- und Mittelbetriebe die Frage der Regulierung dieses Sektors nur am Rande und in sehr allgemeiner Form angeschnitten.³

In der Studie von Nowotny et.al. (1978) über die Wettbewerbsintensität in der österreichischen Wirtschaft wird dieser Fragenbereich mit dem Hinweis, "... daß insbesondere für den Gewerbebereich davon ausgegangen werden kann, daß Probleme spezieller, "aktiver" Wettbewerbsbeschränkungen nur von geringer gesamtwirtschaftlicher Bedeutung sind " (Nowotny et. al. 1978, S. 16) weitgehend ausgeklammert. Dieser Sichtweise ist einerseits zuzustimmen, da der Gewerbebereich im engeren Sinn sicher gesamtwirtschaftlich gesehen keinen dominanten Sektor darstellt. Andererseits ist er in einem internationalen Vergleich derzeit sicher ein besonders dynamischer Sektor. In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, einen weiteren Begriff von Wettbewerbsbeschränkungen zu verwenden, der etwa auch institutionelle Regelungen (Marktzugangsbeschränkungen, Verhaltensre-

1) Für einen Überblick über die verschiedenen Varianten der positiven Theorie der Regulierung vgl. Bauer (1988, Teil II).

2) Auf einem allgemeinen Niveau wurden diese Fragen etwa von Szopo (1986) angeschnitten.

3) Vgl. Aiginger/Tichy (1985), S. 132 f. und S. 138 f.

gulierungen) umfaßt. Diese "passiven" Wettbewerbsbeschränkungen können ihrerseits wieder Grundlage von verdeckten, über Interessenvertretungen exekutierten, aktiven Wettbewerbsbeschränkungen sein.

Daß die umfangreichen administrativen Bestimmungen und Erfordernisse zum Antritt einer unternehmerischen Tätigkeit zumindest von den Betroffenen als bedeutende Hürde empfunden werden, wird übereinstimmend von verschiedenen Studien der hemmenden und fördernden Faktoren bei der Gründung von Unternehmen deutlich. Nahezu einhellig wurden in den bisher vorliegenden Studien, Schwierigkeiten mit den (Gewerbe)Behörden jeweils an dritter Stelle, nach Finanzierungsschwierigkeiten und der Schwierigkeit, einen entsprechenden Standort zu finden, genannt (vgl. Kailer et. al., 1985, Kapitel 2).

Die österreichische Politik gegenüber der gewerblichen Wirtschaft ist von einer gewissen Widersprüchlichkeit gekennzeichnet. Einer relativ strikt formulierten und gehandhabten Gewerbeordnung, die eine Vielzahl von Antrittshemmnissen für neue Unternehmen enthält, stehen andererseits eine - fast undurchsichtige - Vielfalt von wirtschaftspolitischen Maßnahmen gegenüber, um den Strukturwandel, die Innovationstätigkeit und viele andere Aspekte der Unternehmenstätigkeit zu fördern.⁴ Dieses Spannungsfeld muß von einer fundierten Regulierungsdiskussion aufgearbeitet werden.

Die im Mittelpunkt dieser Studie stehenden Bereiche des Gewerbes und der freien Berufe haben bisher international nur geringes⁵ und in Österreich noch begrenzteres Interesse erfahren. Gerade der Gewerbebereich und die freien Berufe sind in Österreich durch eine Vielzahl von formellen und informellen Regulierungen unterschiedlicher Intensität gekennzeichnet.

Die Ausklammerung dieser wirtschaftspolitischen Fragestellung dürfte neben anderen Faktoren vor allem auch auf die erheblichen methodischen und empirischen Probleme, die sich einer Untersuchung der ökonomischen Auswirkungen von Regulierungsmaßnahmen in diesem Bereich auf tun, zuzuschreiben sein. Die vorliegende Untersuchung versteht sich als ein erster Schritt, diese komplexe Terrain auszuloten.

2. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der erfaßten Sektoren

Eine der Hauptmotivationen, die Bereiche des Gewerbes und der freien Berufe zu untersuchen, waren die in diesen Bereichen vorfindbaren besonders detaillierten Regulierungen. Aufgrund des Interesses an der Regulierungsproblematik folgt die Abgrenzung des gewerblichen Sektors dabei allerdings nicht dem weitgehend historisch bestimmten Anwendungsbereich der Gewerbeordnung, sondern einem weiter gefaßten ökonomischen Begriff von gewerblicher Wirtschaft, wie er sich etwa in der Organisation der Kammern niederschlägt. Dies scheint insbesondere deswegen sinnvoll, weil zahlreiche der aus der Gewerbeordnung ausgenommenen Wirtschaftsbereiche (wie etwa der Transportbereich oder die Versicherungswirtschaft) unter Regulierungsgesichtspunkten Bestimmungen unterliegen, die der Gewerbeordnung sehr stark nachempfundenen sind. Damit umfaßt der dieser Studie zugrundegelegte Gewerbebegriff neben den in der Gewerbeordnung direkt erfaßten Wirtschaftsbereichen etwa auch den Transportsektor, das Versicherungsgewerbe und andere, in gewerberecht-

4) Vgl. BMWA für eine Zusammenstellung der wichtigsten Förderungsmaßnahmen aus den verschiedenen Budgetansätzen.

5) Erste Ansätze finden sich in OECD (1985) für den Bereich der freien Berufe im OECD-Bereich und in Brock/Evans (1986) für den Bereich der kleinen Betriebe in den USA.

- 4 -

lichen Nebengesetzen erfasste Wirtschaftsbereiche.⁶

Einfacher abgrenzbar scheint hingegen der Bereich der "freien Berufe", da darunter eine relativ deutlich abgegrenzte Gruppe von Berufen (Ärzte, Tierärzte, Dentisten, Apotheker, Notare, Patentanwälte, Rechtsanwälte, Wirtschaftstreuhand Ziviltchniker) zusammengefaßt wird. Allerdings umfaßt gerade dieser Bereich äußerst heterogene Berufe. Wie noch zu argumentieren sein wird, ähneln sich jedoch die vorfindbaren Regulierungen dieser Berufe sehr stark.⁷

Während die in Österreich bestehenden Regulierungen im Bereich der freien Berufe in vielerlei Hinsicht international vorfindbaren Regelungen entsprechen, stellt vor allem die österreichische Gewerbeordnung ein Unikat dar. Kein anderes Land verfügt über ein derartig detailliertes und umfassendes kodifiziertes Gewerberecht.⁸ In gewissem Ausmaß vergleichbar ist noch die bundesdeutsche Handwerksordnung, die etwa dem Bereich der Handwerke nach der Abgrenzung der österreichischen Gewerbeordnung entspricht und somit im Vergleich zur österreichischen Gewerbeordnung weniger als die Hälfte der dort kodifizierten Berufsgruppen umfaßt. Über eines ähnliches Handwerksrecht verfügt auch noch Luxemburg.

Nur mehr sehr bedingt vergleichbar sind beispielsweise die Bestimmungen in der Schweiz, in Italien oder in Frankreich. In der Schweiz bestehen auf kantonaler Ebene Zutritts- und Ausübungsregeln für Handwerke und in Italien müssen Gewerbetreibende eine entsprechende fachliche Prüfung ablegen, sofern sie eine Art Gütesiegel (prodotti artigiani) verwenden oder Lehrlinge ausbilden wollen. In Frankreich sind überhaupt nur vier Gewerbe umfassender geregelt.

Daß in anderen Ländern keine kodifizierte Gewerbeordnung existiert, bedeutet jedoch nicht, wie diese Beispiele illustrieren, daß dieser Sektor völlig unreguliert wäre. Wie erwähnt bestehen einerseits lokale oder regionale Vorschriften, die teilweise sehr rigide sein können (und in vielen Fällen aus Reaktion auf Fehlentwicklungen von unregulierten Märkten zurückzuführen sind). So etwa sind Grundstücksmakler in den USA verpflichtet, alle zwei Jahre ihre Lizenz verlängern zu lassen, wobei sie jeweils eine Prüfung abzulegen haben.

Neben diesen allgemein rechtlichen Bestimmungen finden sich sehr häufig detaillierte Vorschriften von Standesorganisationen, die als versteckte Voraussetzungen zur Ausübung eines bestimmten Berufes angesehen werden können. Ein Beispiel dafür bilden etwa die Unternehmensberater in der Bundesrepublik Deutschland. Trotzdem dieser Beruf formell ein freies Gewerbe ist, können Betriebsberater in der Regel auf diesem Markt nur Fuß fassen, wenn sie Mitglied der entsprechenden Standesorganisation sind. Um jedoch Mitglied zu werden, sind erheblich Hürden zu überwinden.

Dies soll verdeutlichen, daß neben den formell kodifizierten Regulierungen in der Regel auch noch informelle Regulierungen bestehen und für eine Gesamtbetrachtung beide Gruppen heranzuziehen sind. Nach diesen Bemerkungen kann jedoch festgehalten werden, daß Österreich zu den Ländern mit den ausgefeiltesten formellen

6) Nicht betrachtet werden jedoch die Landwirtschaft, der Bergbau, die Energiewirtschaft und die öffentlichen Monopole, auf die das obige Argument der Ähnlichkeit der Regulierungen nur sehr abgeschwächt zutrifft. Nichtsdestotrotz wären auch diese Bereiche interessant, unter Regulierungsgesichtspunkten untersucht zu werden. Eine Zwischenposition nimmt die Industrie ein, die zwar nicht den Marktzutrittsbeschränkungen der GewO unterliegt, auf die aber die Bestimmungen des Betriebsanlagenrechtes anzuwenden sind.

7) Ein österreichisches Spezifikum ist jedoch die Organisation dieser Berufe in Kammern und deren starke formelle Einbindung bei der Regulierung der entsprechenden Berufsgruppen.

8) Wieweit dies als Vorteil oder als Nachteil angesehen werden kann, wird in dieser Studie noch eingehend diskutiert werden.

Regulierungen dieser Wirtschaftsbereiche zählt und darüber hinaus zahlreiche informelle Regelungen wirksam werden.

Um ein Gefühl für die volkswirtschaftlichen Dimensionen der hier untersuchten Wirtschaftsbereiche zu erhalten und letztendlich auch die gesamtwirtschaftliche Bedeutung möglicher effizienzsteigernder Effekte in Relation zu anderen wirtschaftlichen Aggregaten setzen zu können, seien einige ökonomische Kenngrößen der in dieser Studie erfaßten Bereiche der weiteren Diskussion vorangestellt.

Eine unmittelbare Schwierigkeit, sinnvolle gesamtwirtschaftliche Kenngrößen zu finden, liegt darin, daß der hier interessierende Bereich im Rahmen der Diskussion über die Regulierung der Wirtschaft zwar unter ökonomischen Kriterien ein sinnvolles Aggregat darstellt, statistisch jedoch nicht in einer unmittelbar verwertbaren Form erfaßt ist. Im folgenden wird daher jeweils unterschieden zwischen dem Gewerbe i.e.S., das sich in etwa mit den Abgrenzungen der Gewerbestatistik deckt, und einem Gewerbe i.w.S., das auch die weiteren hier interessierenden Sektoren (etwa Transportsektor, Versicherungen) umfaßt. Weiters sind vor allem kaum gesamtwirtschaftliche Daten über die ökonomische Leistung der freien Berufe verfügbar. Trotz dieser Hürden sollen kurz einige gesamtwirtschaftliche Indikatoren angeführt werden, die zumindest eine grobe Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Relevanz der in der Folge diskutierten Sektoren vermitteln.

Im Jahr 1985 trug das Gewerbe i.e.S. rund 9 Prozent zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung bei und tätigte etwa 6,3 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Bruttoanlageinvestitionen. Der Anteil des Gewerbes an den gesamten Erwerbstätigen lag mit 472.000 Personen bei 14,7 Prozent der gesamtösterreichischen Werte.⁹ Insgesamt kann daher das Gewerbe i.e.S. als ein beschäftigungsintensiver Bereich bezeichnet werden, dessen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und zu den Investitionen zwar relativ gering, aber doch nicht vernachlässigbar klein ist.

Dieses Bild verändert sich beträchtlich, wenn die Abgrenzung des Gewerbes i.w.S., die für die hier angestrebte Regulierungsdiskussion relevanter ist, herangezogen wird. Für den so definierten Bereich (gewerbliche Wirtschaft ohne Industrie) lag im Jahr 1983 der Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung bei etwa 40 Prozent, der an den Bruttoinvestitionen bei etwas über 40 Prozent und der Anteil an den gesamten Erwerbstätigen bei über 45 Prozent. Würde zu diesem Aggregat auch noch die Industrie hinzugerechnet, die zwar nicht den gewerberechtlichen Marktzutrittsbeschränkungen, aber doch den entsprechenden Bestimmungen des Betriebsanlagenrechtes, unterliegt, kommen alle hier abgegrenzten Größen bei über 60 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Referenzgrößen zu liegen.¹⁰

Diese gesamtwirtschaftlichen Anteile drücken jedoch nur einen Teilspekt der Bedeutung dieser Wirtschaftssektoren aus. So sind sie etwa durch eine besondere Dynamik hinsichtlich der Schaffung von Beschäftigung gekennzeichnet oder zeichnen sich einige Betriebe durch eine weit über dem gesamtwirtschaftlichen Niveau liegende Forschungs- und Entwicklungstätigkeit aus. Wie auch aus international vergleichenden Arbeiten ersichtlich wird, sind die Betriebe in diesen Bereichen daher von besonderer gesamtwirtschaftlicher Bedeutung, vor allem auch unter dem Gesichtspunkt des Strukturwandels. Da diese Aspekte in anderen Arbeiten eingehend diskutiert wurden (etwa Aiginger/Tichy, 1985 oder BMWA, 1988) sei hier darauf nicht näher eingegangen.

9) Vgl. ÖStZ, Statistisches Handbuch für die Republik Österreich 1987.

10) Vgl. ÖStZ, Nichtlandwirtschaftliche Bereichszählung 1983 und Statistisches Handbuch für die Republik Österreich 1987.

- 6 -

Zusammenfassend läßt sich jedoch festhalten, daß der im Mittelpunkt dieser Arbeit stehende Bereich wirtschaftlicher Aktivitäten insgesamt ein wichtiges Segment der österreichischen Wirtschaft bildet und sich daher mögliche Effizienzgewinne durch eine Regulierungsreform vermutlich in nennenswerten gesamtwirtschaftlichen Dimensionen bewegen können.

3. Zur Methodik der Untersuchung

Die Untersuchung der ökonomischen Auswirkungen von Regulierungsmaßnahmen und darauf aufbauend der Konzeption von Reformmaßnahmen ist mit bedeutenden methodischen Schwierigkeiten konfrontiert, die es nützlich erscheinen lassen, diesen Fragen einleitend ausführlicher nachzugehen.

3.1 Zum Begriff "Regulierung" und den Zielen der Regulierung

Unter dem Begriff "Regulierung" werden in der Literatur verschiedenste Sachverhalte verstanden.¹¹ Es scheint sinnvoll, eine weitere und eine engere Begriffsfassung zu unterscheiden. Im weiteren Sinn können unter Regulierungen *alle* staatlichen Vorschriften und selbstaufgelegte Maßnahmen von Interessenvertretungen verstanden werden, die die individuelle Handlungs- und Vertragsfreiheit von Wirtschaftssubjekten einschränken oder zumindest zu beeinflussen versuchen. Diese weite Abgrenzung würde etwa auch ordnungspolitische Regelungen, wie etwa die Bestimmungen des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb, oder aber spezifische Anreize im Steuerrecht, die auf eine Beeinflussung wirtschaftlicher Entscheidungen abzielen, in den Regulierungsbegriff integrieren.

Während diese weitere Interpretation etwa in einer allgemeinen Analyse des Rechts von Bedeutung ist, liegt dem Hauptteil dieser Arbeit ein *engerer*, aber operationalerer Regulierungsbegriff zugrunde. Unter Regulierungen in diesem engeren Sinn werden alle Beschränkungen der individuellen Vertragsfreiheit verstanden, die sich nicht an alle, sondern nur an Teilmengen der Wirtschaftssubjekte eines Wirtschaftsraumes wenden. Diese Definition ist in der Regulierungsdiskussion weitverbreitet und nimmt darauf Bezug, daß die sektorspezifischen Einschränkungen der Vertragsfreiheit eher Wettbewerbsverzerrungen darstellen, als die für alle Wirtschaftstreibenden geltenden ordnungspolitischen Regelungen. Im Sinne einer Handhabbarkeit des komplexen Systems rechtlicher Regulierungen wirtschaftlicher Tätigkeiten wird im folgenden nur dieser engere Regulierungsbegriff zugrundegelegt.¹²

Unter diesen Regulierungsbegriff fallen insbesondere Regulierungen des *Marktzutrittes*, die wesentlich das Ausmaß der in einem Markt vorhandenen *potentiellen* Konkurrenz bestimmen, und Regulierungen des *Unternehmensverhaltens*, die von maßgeblicher Bedeutung für das Ausmaß der in einem Markt vorhandenen

11) Vgl. Mitnick (1980, Kapitel 1) für eine ausführliche Diskussion der unterschiedlichen Interpretationen des Begriffes Regulierung.

12) Eine Gesamtevaluation der rechtlichen Regulierungen wirtschaftlicher Tätigkeiten wird etwa von der ökonomischen Analyse des Rechts angestrebt (vgl. etwa Posner 1972, Behrens 1986). Hinsichtlich der ökonomischen Auswirkungen des Rechtes wird etwa unterschieden nach seinen allokativen und distributiven Effekten. Während dieser Ansatz sicher eine interessante Perspektive eröffnet, konzentriert sich die vorliegende Arbeit zunächst auf den Bereich der Regulierungen im engeren Sinn, da beim gegenwärtigen Stand des Wissens eine Evaluation der aggregierten Wirkungen rechtlicher Bestimmungen zwar anstrebenswert ist, doch in weiter Ferne liegt.

aktuellen Konkurrenz sein können.¹³ Tabelle 1 gibt eine Übersicht über einige wichtige Instrumente der Regulierung, die im Rahmen dieser Studie untersucht werden.

Tabelle 1: (Ausgewählte) Instrumente der Regulierung

Ansatzpunkt	Instrument	Intensität
Marktzutritt	Rechtliches Monopol	hoch
	Bedarfsprüfung	hoch
	Konzession	mittel
	Persönliche Antrittsvoraussetzungen	niedrig - hoch
	Fachliche Antrittsvoraussetzungen	niedrig - hoch
	Anzeigepflicht	niedrig
Verhalten		
- Preis	Fixpreis, -tarif	hoch
	Mindest-/Höchstpreis	mittel
	Anzeigepflicht	niedrig
- Qualität	Mindestqualität	niedrig - hoch
- Konditionen	Kontrahierungszwang	mittel
	Tarifaufzeichnungspflicht	niedrig
- Werbung	Werbeverbot	hoch
	eingeschränkte Werbung	niedrig - hoch
- Diversifikation	Filialverbot	niedrig - hoch
- Unternehmensform	Freiberuflichkeit	niedrig - hoch
- Kapazität	z.B. Zahl der LKW's	mittel
- Verträge	Geschäftsbedingungen	niedrig

In einer ökonomischen Analyse ist es weiterhin wichtig, die *Intensität* von Regulierungsmaßnahmen zu erfassen. Die bloße Existenz einer Preisregulierung etwa gestattet kaum Schlüsse auf deren ökonomischen Effekte. Eine Maßnahme weist umso höhere Regulierungsintensität auf, je stärker sie die wirtschaftliche Dispositionsfreiheit einschränkt. Eine Regulierung hoher Intensität wären etwa *administrativ* festgesetzte Preise. Von schwächerer Regulierungsintensität wären etwa Preisbänder oder Höchstpreise. Die bloße Erfordernis des Anzeigens eines Preises an eine Aufsichtsbehörde schließlich wäre eine Maßnahme geringer Regulierungsintensität.

Schließlich ist es wichtig, zwischen den bestehenden *formellen* Regulierungen und deren *informeller* Handhabung zu unterscheiden. Hier können sich oft beträchtliche Differenzen ergeben. So räumt etwa die Gewerbeordnung den Gewerbebehörden in vielen Fällen einen weitreichenden Ermessensspielraum ein, der sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Oder es finden sich Fälle, in denen die österreichischen gesetzlichen Bestimmungen sehr liberal sind, deren konkrete Handhabung aber äußerst rigid ist.

13) Es wäre auch möglich, hinsichtlich des Ansatzpunktes von Regulierungsmaßnahmen die unterschiedlichen Elemente einer wirtschaftlichen Transaktion zu verwenden. In einer solchen Betrachtung ließe sich unterscheiden zwischen Regulierungen, die sich auf die Person des Anbieters (z.B. eine fachliche Befähigung), den Kontrakt zwischen Käufer und Verkäufer (z.B. ein Rücktrittsrecht für den Käufer) sowie das Produkt (etwa Bestimmungen der Produkthaftung) beziehen.

- 8 -

Eine Diskussion der Ziele der Regulierung führt unmittelbar in ein gewisses Dilemma. Aus einer normativen Perspektive dienen Regulierungen in einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Konzeption der Wirtschaft der Bekämpfung von verschiedenen Formen von *Marktversagen*. Die wichtigsten dieser Fälle von "Marktversagen" sind das Vorliegen *monopolistischer Tendenzen* in Märkten; *Informationsasymmetrien* zwischen Käufern und Verkäufern, etwa der Art, daß die Käufer einer Ware oder Dienstleistung deren Qualität nicht oder nur unter hohem zusätzlichem Aufwand beurteilen können; das Vorliegen positiver oder negativer *Externalitäten*, etwa im Bereich des Kraftfahrzeugmechanikers, wo eine mangelhafte Leistung im Rahmen der Verkehrsgeschehens zu fatalen Folgen auch für zunächst nicht beteiligte Parteien zeigen kann. In den hier untersuchten Bereichen werden Regulierungsmaßnahmen häufig auch mit der Gefahr *ruinöser Konkurrenz* begründet. Wie in Teil II dieser Studie noch näher ausgeführt werden wird, ist dieser Begriff äußerst diffus und wird in der Regel viel zu rasch zur Begründung von Regulierungen strapaziert. Darüber hinaus werden Regulierungen häufig auch instrumentalisiert, um die Verteilungspositionen von Gruppen der Gesellschaft zu beeinflussen.

Dieses Bild wird dadurch wesentlich verkompliziert, daß in der politischen Argumentation Regulierungen immer wieder mit den eben angeführten Formen des Marktversagens legitimiert werden, selbst wenn sie in erster Linie den partikulären Interessen einer bestimmten Gruppe gelten.¹⁴ Wenn in dieser Studie daher von den Zielen der Regulierung die Rede ist, wird darunter stets die normative Zielsetzung der Verbesserung des Funktionierens wirtschaftlicher Abläufe verstanden.

3.2 Zur ökonomischen Evaluation von Regulierungen

Die ökonomischen Effekte von Regulierungsmaßnahmen zu evaluieren stellt methodisch gesehen ein äußerst schwieriges Problem dar. Vor allem zwei Fragen sind hier konzeptuell zu lösen: Wie lassen sich die ökonomischen Auswirkungen von Regulierungsmaßnahmen von anderen ökonomischen Einflußfaktoren auf die Leistungsfähigkeit eines Sektors isolieren? Und zweitens: Welches Wohlfahrtskriterium wird herangezogen, um mögliche Effizienzverluste durch Regulierungen und die potentiellen Effizienzgewinne durch eine Deregulierung (Reregulierung)¹⁵ abzuschätzen?

Erstens muß somit das Problem gelöst werden, den Einfluß von Regulierungsmaßnahmen auf die Effizienz eines Sektors von anderen Einflußfaktoren zu isolieren. Regulierungen sind stets nur ein Faktor in einem umfassenderen Bündel von Faktoren, wie etwa der allgemeinen konjunkturellen Situation, dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand eines Landes usw., die die Leistungsfähigkeit und Entwicklungschancen einer Volkswirtschaft oder eines Sektors beeinflussen. Andererseits bestimmen gerade wieder die vorhandenen Regulierungsmaßnahmen etwa die Chancen, strukturellen Wandel erfolgreich zu bewältigen. Obwohl damit zweifellos ein inniger Zusammenhang zwischen dem jeweiligen Regime von Regulierungen und der gesamtwirtschaftlichen Dynamik besteht, sind die anteiligen Effekte der Regulierungen nicht leicht zu evaluieren.

14) So werden etwa Antrittsvoraussetzungen im Bereich der freien Berufe stets mit der Begründung gerechtfertigt, daß dies für den Konsumenten die Qualitätsunsicherheit reduziere und eine höhere Leistungsqualität garantiere (in ökonomischer Terminologie also dem Abbau von Informationsasymmetrien und Unsicherheit diene), ohne daß dies jemals genauer hinterfragt worden wäre. Vgl. dazu etwa Noll/Owen (1983, Kapitel 2), die an zahlreichen Beispielen illustrieren, wie Interessengruppen Argumente im politischen Diskurs strategisch eingesetzt, um Regulierungsmaßnahmen zu ihrem Schutz zu rechtfertigen.

15) Eigentlich wäre der Ausdruck "Reregulierung" zu bevorzugen, da er deutlicher ausdrückt, daß in den meisten Fällen Regulierungen nicht gänzlich beseitigt, sondern nur modifiziert und möglicherweise vereinfacht werden. Stets bleiben jedoch bestimmte Regeln (Regulierungen) vorhanden.

Um die Auswirkungen von Regulierungen methodisch einwandfrei von anderen Faktoren zu isolieren, müßte eine Vergleichsgruppe (aus dem gleichen Sektor) verfügbar sein, die nicht den selben Regulierungen unterliegt. In den wenigsten Fällen wird diese Möglichkeit innerhalb eines Landes bestehen. Ein internationaler Vergleich bestimmter ökonomischer Indikatoren der Leistungsfähigkeit wirtschaftlicher Sektoren, der vielleicht diese Gelegenheit bieten würde, ist jedoch mit erheblichen methodischen Komplikationen verbunden.

Somit besteht ein Hauptproblem der Untersuchung von Regulierungen darin, daß als Referenzzustand eine hypothetische Situation (ein Zustand ohne Regulierungen oder mit einem anderen "Mix" von Regulierungen) herangezogen werden müßte. In der vorliegenden Studie wurde versucht, mit dieser Problematik auf dreifache Weise fertig zu werden:

- Der Modellierung der Charakteristik der untersuchten Märkte wurde große Aufmerksamkeit gewidmet und nicht, wie in zahlreichen anderen Studien, einfach vom (unrealistischen) Modell der vollkommenen Konkurrenz als Referenzstandard ausgegangen.
- Es wurde versucht, durch originäre empirische Erhebungen Daten und Indikatoren zu erfassen, die die angestrebte Evaluierung der bestehenden Regulierungsmaßnahmen sowie möglicher Alternativen gestatten.
- Schließlich wurde versucht, aus den Erfahrungen mit Deregulierungsmaßnahmen im Ausland gewisse Schlußfolgerungen für die österreichische Situation zu gewinnen.

Zweitens ist ein geeigneter *Wohlfahrtsindikator* zu entwickeln, der eine umfassende Abschätzung der Wohlfahrtseffekte von Regulierungsmaßnahmen gestattet. Das in der ökonomischen Forschung verwendete Kriterium der allokativen Effizienz ist zwar präzise definiert, jedoch als statisches Effizienzkriterium nur sehr begrenzt geeignet, die Auswirkungen von Regulierungen auf das Innovationsverhalten und damit die dynamische Effizienz eines Sektors zu erfassen. Es sind jedoch gerade die Effekte von Regulierungen auf den wirtschaftlichen Strukturwandel, die im Mittelpunkt der Deregulierungsdiskussion stehen.

Das weitgehende Fehlen eines umfassenderen Effizienzindikators, der statische und dynamische Aspekte integriert, wirkt sich besonders gravierend aus, da aus der Innovationsforschung der letzten Jahre sehr deutlich wurde, daß sich die Bedingungen, unter denen statische Effizienz gesichert ist, in der Regel von denen unterscheiden, die dynamische Effizienz sichern. Auf die Regulierungsdiskussion übertragen bedeutet dies, daß bestimmte Regulierungen, etwa Beschränkungen des Marktzutrittes, möglicherweise kurzfristig kostenerhöhend (und daher allokativ ineffizient), andererseits aber in einer dynamischen Perspektive innovationsfördernd und daher effizienzsteigernd wirken können.¹⁶ Es bedarf sorgfältiger Analyse, um den resultierenden Nettoeffekt abzuschätzen.

Dieser Problematik wurde im vorliegenden Forschungsprojekt dadurch Rechnung getragen, daß das zugrundeliegende *Effizienzkonzept* breiter *aufgefächert* wurde. Ein empirisch und wirtschaftspolitisch brauchbareres Effizienzkonzept muß neben statischen Effizienzkriterien zumindest noch dynamische Effizienzkriterien enthalten, die die Auswirkungen von Regulierungen auf die Innovationstätigkeit messen.

Ein weiterer Aspekt muß jedoch beachtet werden: Mit Regulierungen sind immer auch gesamtwirtschaftliche (*Transaktions*)*Kosten* verbunden, etwa in Form der Administration der Berufszugangsbeschränkungen, der

16) Vgl. etwa von Weizsäcker (1980a, 1980b) und Teil II dieser Studie für eine nähere Diskussion dieses trade-offs.

Überwachung der Einhaltung der Zutritts- und Ausübungsregeln oder auch der Rechtskosten für die Streitigkeiten, die mit diesen verbunden sind. Unter dem Gesichtspunkt einer wirtschaftspolitischen Entscheidung für bestimmte Formen der Regulierung ist es notwendig, diese Transaktionskosten miteinzubeziehen. Das verwendete Effizienzkonzept wurde somit schließlich drittens um die Transaktionskosteneffizienz erweitert. Tabelle 2 gibt einen Überblick über diese Dimensionen des zugrundeliegenden Effizienzkonzeptes und mögliche Indikatoren zu ihrer Messung.¹⁷

Tabelle 2: Dimensionen des Effizienzbegriffes und ausgewählte Indikatoren zu ihrer Erfassung

Dimension	Indikatoren
Allokative Effizienz	
- technische Effizienz	Preise Kosten Produktivität
- qualitative Effizienz	Qualität bzw. Qualitätsvielfalt der angebotenen Güter und Leistungen
Dynamische Effizienz	Einführungszeitpunkt neuer Produkte/Verfahren Grad der Produktdifferenzierung
Transaktionskosteneffizienz	Gesamtwirtschaftliche Kosten der Administration und Überwachung der Regulierung

Im Rahmen der durchgeführten Fallstudien und auch der generellen Untersuchung des Gewerbebereiches und der freien Berufe wurden jeweils Indikatoren für diese verschiedenen Dimensionen des Effizienzbegriffes erhoben. Nicht in jedem Fall konnten zwar alle Aspekte gleichermaßen abgedeckt werden, doch das ermittelte Datenmaterial gestattet doch eine wesentlich differenziertere Beurteilung der Fragestellung als dies bisher der Fall war.

3.3 Zur Analyse des Reformpotentials

Ein ähnlich gelagertes Problem ergibt sich bei der Konzeption wirtschaftspolitischer Alternativen zum bestehenden System der Regulierungen. Auch in diesem Fall sind die Effekte einer Änderung des bestehenden Systems von Regulierungen nicht völlig vorhersehbar,¹⁸ wenngleich bei sorgfältiger Behandlung des Problems doch abgesicherte Aussagen möglich sind. Wieder sind zwei Fragestellungen zu unterscheiden. Einerseits ist die Frage zu beantworten, ob bestehende Regulierungen als ineffizient zu beurteilen sind und ob andere Formen der Regulierung vorstellbar sind, die unter Effizienzgesichtspunkten überlegen sind. Sofern dies der Fall ist, ist zweitens zu überlegen, wie diese umgesetzt werden können.

Die Beurteilung der Effizienz der bestehenden Regulierungen kann nach einem dreistufigen Verfahren erfolgen. Erstens ist zu prüfen, ob in einem bestimmten Markt tatsächlich Formen von Marktversagen vorliegen.

17) Eine ausführlichere Diskussion dieser Fragen findet sich in Bauer (1988) und für den Bereich der Versorgungsunternehmen in Crew/Kleindorfer (1986, S. 146 ff.).

18) Methodisch unterscheidet sich die hier behandelte Fragestellung fundamental von vielen anderen der Sozialwissenschaften. In der Regel werden Hypothesen unter der (methodischen) Annahme der Konstanz der Rahmenbedingungen hergeleitet und getestet. Nur unter diesen Bedingungen lassen sich dann auch Prognosen gewinnen. Bei der betrachteten Fragestellung geht es jedoch gerade darum, daß sich die Rahmenbedingungen eines Sektors ändern.

Zweitens ist zu fragen, ob vorliegendes Marktversagen durch die gewählten Instrumente optimal bekämpft wird. Und schließlich ist drittens zu fragen, ob andere Alternativen regulierender Instrumente existieren, die eine bessere Zielerreichung ermöglichen.

Aufbauend auf diese Überlegungen wird in dieser Arbeit eine bestehende Regulierung als *ineffizient* bezeichnet, wenn eine (oder mehrere) der folgenden Bedingungen erfüllt ist (sind):

- a) Es liegt kein Marktversagen vor.
- b) Es liegt eine Form von Marktversagen vor, doch die eingesetzten Regulierungsinstrumente können durch effizientere ersetzt werden.
- c) Es liegt zwar eine Form von Marktversagen vor, doch die Effizienzverluste durch die Regulierungen überwiegen die Wohlfahrtsgewinne aus der Bekämpfung des Marktversagens.

Der erste Fall ist konzeptuell am einfachsten zu lösen. Sofern ein Markt keine Formen von Marktversagen aufweist, aber Regulierungsmaßnahmen existieren, läßt sich aus einer normativen ökonomischen Perspektive eindeutig die Schlußfolgerung einer Beseitigung der vorhandenen Regulierungen ziehen.

Der zweite Fall ist komplexer zu beurteilen. Hier kommt es vor allem darauf an, den untersuchten Markt und die Auswirkungen eines alternativen Systems wirtschaftlicher Regulierung genau zu analysieren. Insbesondere ist auch zu untersuchen, wieweit sich marktliche Institutionen herausbilden können, die ein Substitut für Regulierungsmaßnahmen staatlicher Institutionen oder Interessenvertretungen sein können.

Der dritte Fall schließlich ist der problematischste. Besonders gravierend wirkt sich hier die bereits erwähnte Schwierigkeit, ein umfassendes Wohlfahrtsmaß zu finden aus, wodurch auch die Abwägung des vorliegenden trade-offs sehr verkompliziert wird.

Es ist jedoch auch der umgekehrte Fall denkbar, daß in einem Markt Marktversagen vorliegt, jedoch keine Regulierungen zu seiner Beseitigung bestehen. Die wär eine Situation, in der für Regulierungen zu argumentieren wäre.

Dennoch wird in dieser Studie versucht, diese methodischen Hürden zu überwinden. Sie hebt sich damit von dem reinen "Rechtfertigungsansatz" ab, der in den meisten der bisher vorliegenden Studien über Deregulierungsmöglichkeiten gewählt wurde, deutlich ab.¹⁹ Diese Ansatz geht davon aus, daß jede Regulierung dann ungerechtfertigt sei, wenn die durch sie adressierte Form des Marktversagens nicht vorliegt. Als Referenzstandard wird dabei das Modell der vollkommenen Konkurrenz herangezogen. Da dieser Ansatz stark vom Markt-begriff der "österreichischen Schule" der Nationalökonomie geprägt ist, verwundert nicht, daß im Zweifelsfall immer für den Markt argumentiert wird, ohne daß die spezifischen Bedingungen genauer untersucht werden.²⁰

Sollte aus der normativen Analyse das Ergebnis resultieren, daß bestimmte Formen von Regulierungen im obigen Sinne ineffizient sind, muß präzisiert werden, welche Form der Regulierung als effizienter anzusehen ist und - was zumindest ebenso wichtig ist, aber häufig vernachlässigt wird - wie die Übergangphase dahin zu be-

19) So etwa Soltwedel et. al. (1986).

20) In Teil II dieser Arbeit wird ausführlich auf neuere Ansätze der Ökonomie eingegangen, die die Effizienzeigenschaften von Konkurrenzmärkten wesentlich differenzierter zu beurteilen gestatten.

- 12 -

wältigen ist. In dieser Fragestellung lassen sich kaum allgemeine Leitlinien finden. Denn ad hoc kann beim Vorliegen von Marktversagen nicht geschlossen werden, daß Regulierungsinstrumente existieren, die in der Lage wären, die gewünschte Effizienzverbesserung herzustellen. Andererseits kann aus der Diagnose, daß ein regulierender Eingriff ineffizient ist, nicht der Schluß abgeleitet werden, daß eine Deregulierung automatisch effizienzsteigernd ist.

Dies berührt einerseits die Problematik, daß eine Beseitigung von Regulierungen kurzfristig, bis die Transitionsphase zu effektivem Wettbewerb bewältigt ist, durchaus unerwartete "perverse" Effekte aufweisen kann.²¹ Anfängliche scheinbare "Mißerfolge" können also durchaus nur die Begleiterscheinungen der Neustrukturierung eines Marktes sein. Andererseits zeigen Deregulierungsmaßnahmen häufig auch nicht-antizipierbare Folgen. Um diesen Problemen zu begegnen, empfiehlt sich eine begleitende Kontrolle der Auswirkungen regulatorischer Reform (siehe dazu unten Teil VII).

Weiters verändern Regulierungen immer auch die Verteilungsposition der Betroffenen. Eine Entregulierung oder Reregulierung wird daher zumindest kurzfristig in der Regel auch von Verteilungseffekten begleitet sein. Die Wohlfahrtsökonomie bietet für wirtschaftspolitische Entscheidungen, die Umverteilungseffekte aufweisen, nur begrenzt Hilfestellung. Zwar wurde versucht, mit Hilfe von Kompensationskriterien²² diese Frage zu lösen, doch bleiben die vorgeschlagenen Kriterien wenig operational. Ein weiterer trade-off wird in diesem Zusammenhang wirksam. Kurzfristig kann eine Reregulierung ein "Null-Summen-Spiel" darstellen, sodaß es sich unter Verteilungsaspekten um eine reine Umverteilung handelt. Sofern durch diese Reregulierung jedoch Innovations- oder Wachstumsimpulse ausgelöst werden, kann diese Maßnahme längerfristig durchaus ein "Positiv-Summen-Spiel" sein, wobei alle Beteiligten gewinnen. Auch in diesen Punkten ist die ökonomische Forschung noch weit entfernt von zufriedenstellenden Ergebnissen.

Als generelle Schlußfolgerung kann gesagt werden, daß jeweils die spezifischen Marktverhältnisse und Besonderheiten eines Sektors in die Analyse einfließen müssen. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde jedenfalls versucht, diesen Punkten soweit als möglich nachzugehen.

3.4 Eingesetzte Verfahren und Methoden

Die empirische Untersuchung der Auswirkungen von Regulierungsmaßnahmen benötigt in erster Linie Mikro-Daten auf Unternehmensebene oder zumindest sektoraler Ebene. Sowohl das Gewerbe als auch die freien Berufe führen in dieser Hinsicht ein statistisches Schattendasein. Sofern Daten vorhanden sind, wie etwa teilweise in den Kammern, sind sie kaum aufbereitet oder nicht anonymisiert und unterliegen daher Geheimhaltungsbestimmungen.

Darüber hinaus werden in der Regulierungsproblematik Themen angesprochen, bei denen statistische Daten nur begrenzt aussagekräftig sind. Dies trifft etwa auf die Frage der Handhabung des von der Gewerbeordnung gewährten Ermessensspielraumes durch die Verwaltungsbehörden zu, wo der Spielraum von einer äußerst rigi-

21) So etwa kann es tatsächlich zu vermehrten Informationsproblemen und damit Suchkosten kommen. Mittelfristig ist jedoch zu erwarten, daß sich Informationsintermediäre etablieren, die als Serviceleistung diese Problem beseitigen helfen.

22) Vgl. etwa Kaldor (1939) oder Hicks (1939), die Grundlagen für diesen Ansatz geschaffen haben. Nach den zugrundeliegenden Überlegungen wird eine institutionelle Veränderung dann als wohlfahrtserhöhend angesehen, wenn sie den "Gewinnern" gestatten würde, die "Verlierer" monetär zu kompensieren, sodaß diese nicht schlechter gestellt sind als vor der Veränderung des Status quo, und für die Gewinner noch Nettovorteile bleiben.

den (und daher in vielen Fällen strukturversteinernden) bis zu einer äußerst liberalen Handhabung reicht. Ähnliches gilt für die Aktivitäten der Kammern im ihnen übertragenen Wirkungsbereich, etwa der Abhaltung von Meisterprüfungen. Diese Prüfungen können einerseits als schwer zu überwindende Barriere, eine handwerkliche Tätigkeit anzutreten, oder als leicht zu bestehender formeller Akt gehandhabt werden.

Der Mangel an verfügbaren Statistiken und die sensible Thematik des Forschungsprojektes erforderten den Einsatz eines vielschichtigen methodischen und empirischen Vorgehens. Vor allem für die durchgeführten Fallstudien wurde eine Vielzahl von Daten originär erhoben. In einer schriftlichen Befragung der gewerblichen Güterbeförderer, in der eine Rücklaufquote von über 67 Prozent erzielt werden konnte, konnte wertvolles Datenmaterial über die Situation dieses Gewerbebereiches gewonnen werden. Für den Bereich der Ziviltechniker wurden in einer telefonischen Umfrage eine repräsentative Stichprobe aus ganz Österreich zum Einsatz von EDV im Planungsprozeß befragt und somit erstmals Daten über den Verbreitungsgrad moderner Computertechnik im diesem Bereich der freien Berufe gewonnen. Im Bereich der Versicherungen und der Versicherungsmakler war die Datenlage etwas besser, sodaß von einer Originärerhebung Abstand genommen wurde. Dennoch muß darauf hingewiesen werden, daß die Informationspolitik der Versicherungsaufsichtsbehörde äußerst restriktiv ist.

Zur Ergänzung der Stichprobenerhebungen wurden im Verlaufe des Forschungsprojektes weit über fünfzig strukturierte Interviews und Gespräche mit Experten der Kammern, Interessenvertretungen, der Privatwirtschaft, der öffentlichen Verwaltung sowie mit betroffenen Unternehmen geführt. Diese umfangreiche Material gestattete, einige zentrale theoretische Hypothesen empirisch abzusichern. Gerade dieses parallele Vorgehen mithilfe von Stichprobenerhebungen und Interviews ermöglichte erst, die beiden erwähnten Bereiche einer statistischen Absicherung und einer qualitativen Analyse der Bedeutung von Regulierungen unter einer interessenpolitischen Perspektive zu verbinden und als Gesamtheit zu analysieren.

4. Aufbau der Studie

Zunächst wurden im vorliegenden ersten Teil die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des untersuchten Teilbereiches der österreichischen Wirtschaft und die besonderen methodischen und empirischen Probleme, die sich einer ökonomischen Analyse der Regulierungen in diesem Wirtschaftsbereich auf tun, diskutiert.

Ein Großteil der bisherigen Diskussion über die ökonomischen Auswirkungen von Regulierungen in den betrachteten Bereichen beruht gelinde gesagt auf ad hoc-Argumenten. Um dieses Manko zu verringern, versucht der zweite Teil dieser Arbeit, der hier untersuchten Fragestellung den entsprechenden theoretischen Unterbau zu verleihen. Auch hier wurde zweifellos Neuland beschritten, indem die reichhaltige Literatur zur Marktform der monopolistischen Konkurrenz und Fragen asymmetrischer Information auf die interessierende Regulierungsproblematik angewandt wurde und derart ein wesentlich detaillierteres Bild über die Bedingungen und Wirkungen unterschiedlicher Formen der Regulierung in kompetitiven Wirtschaftsbereichen gewonnen werden konnten.

Im anschließenden dritten Teil wird eine - unseres Wissens - erste Bestandsaufnahme der formellen und informellen Regulierungen des österreichischen Gewerbes und der freien Berufe aus ökonomischer Sicht gegeben, sowie deren Begründungen einer ersten kritischen Evaluation unterzogen.²³ Aufbauend auf die theoretische

- 14 -

Argumentation des zweiten Teiles wird im vierten Teil der Bereich der Regulierungen im Gewerbe und den freien Berufen einer eingehenden ökonomischen Analyse unterzogen. Wegen der großen Komplexität der formellen und vor allem auch informellen Regelungen des österreichischen gewerblichen Sektors muß diese Darstellung notwendigerweise auf die Grundzüge beschränkt bleiben und versucht, ein Gesamtbild der Regulierungsproblematik im untersuchten Bereich der österreichischen Wirtschaft zu geben.

Um die unvermeidlichen Vereinfachungen einer allgemeinen Analyse zu überkommen, wurde die Regulierungsproblematik in den Teilen IV bis VI anhand dreier Fallstudien genauer empirisch untersucht. Diese Bereiche wurden unter mehreren Gesichtspunkten ausgewählt. Einerseits sollte ein Wirtschaftsbereich untersucht werden, der besonders strengen Antrittsvoraussetzungen unterliegt. Weiters sollte der untersuchte von einer gewissen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung sein. Schließlich sollte ein Wirtschaftsbereich herangezogen werden, der als dynamischer und entwicklungsfähiger Bereich im Dienstleistungsgewerbe eingeschätzt werden kann. Über die untersuchten Bereiche sollte zumindest ein Mindestmaß an Daten für Österreich und auch im Rahmen der internationalen Regulierungsdiskussion verfügbar sein. Eine freie Berufsgruppe sollte in den Fallstudien näher untersucht werden. Und schließlich sollten die analysierten Bereiche so ausgewählt sein, daß unter der interessierenden Frage der Auswirkungen von Regulierungen und von etwaigen Reformpotentialen die Schlußfolgerungen über den unmittelbar untersuchten Bereich hinaus anwendbar erscheinen.

Unter Berücksichtigung all dieser Kriterien wurden schließlich der gewerbliche Gütertransport, der Versicherungsbereich und die freie Berufsgruppe der Ziviltechniker in diese Untersuchung als Fallstudien einbezogen. Der gewerbliche Gütertransport ist ein wichtiger Infrastruktursektor und unterliegt relativ strengen Zugangsregulierungen. Andererseits ist er ein Bereich, in dem sehr deutlich wird, welchen unterschiedlichen Motivationen Regulierungen entspringen und wie dies zu einem äußerst komplexen Regulierungssystem führen kann. Der Versicherungsbereich und die an ihn angrenzenden gewerblichen Tätigkeiten der Versicherungsmakler und -agenten zählen zu einem sehr dynamischen Subbereich des Dienstleistungssektors. Hier wird ein anderer Aspekt, nämlich die Bedeutung asymmetrischer Information und von Markttransparenz in einer weit über diese Fallstudie hinausgehenden Form besonders deutlich. Die Berufsgruppe der Ziviltechniker schließlich wurde gewählt, weil hier in einer geradezu idealtypischen Form die Regulierung einer freiberuflichen Tätigkeit untersucht werden kann.

Soweit möglich, folgen die Fallstudien einem einheitlichen Aufbau, indem sie zunächst die ökonomische Charakteristik und die spezifische Regulierungsproblematik des Sektors behandeln, sodann den Status quo der Regulierung untersuchen, Befunde für die statische, dynamische und Transaktionskosteneffizienz der jeweiligen Sektoren diskutieren, und schließlich auf Reformmöglichkeiten hinweisen. Soweit dies notwendig erschien, wurde auch auf die aktuelle Problematik internationaler Integrationstendenzen, sowohl in der EG als auch im Rahmen der GATT-Verhandlungen eingegangen. Um die besondere Problematik der Untersuchung von Deregulierungsmaßnahmen, daß der Referenzzustand (ohne oder mit geringeren Regulierungen) in der Regel stets hypothetisch bleibt, zu überkommen wurden soweit möglich die Erfahrungen ausländischer Deregulierungs"experimente" (Meyer, 1984) berücksichtigt.

Schließlich wird im letzten Teil dieser Arbeit versucht, das vielschichtige theoretische und empirische Material in konkrete *wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen* einfließen zu lassen. Dabei wird deutlich, daß neben sehr

23) Während der Abschlusarbeiten zu dieser Studie wurde die Gewerberechtsnovelle (GewRN_{Nov}) 1988 verabschiedet. Ihre Ergebnisse wurden, soweit möglich, berücksichtigt.

- 15 -

konkreten und unmittelbar zu verwirklichenden Maßnahmen eine weitergehende fundamentale Diskussion des österreichischen Systems der Regulierung des Gewerbes und der freien Berufe dringend notwendig ist.

Im Sinne der getrennten Lesbarkeit und besseren Verständlichkeit der einzelnen Teile werden gewisse Wiederholungen und Überschneidungen bewußt in Kauf genommen.

Abschließend sollen noch einige Punkte festgehalten werden. Die hier vorgelegte Arbeit versteht sich in erster Linie als *ökonomische* und nicht als juristische Untersuchung. Trotz interdisziplinärer Zusammenarbeit mit Rechtswissenschaftlern war daher nicht beabsichtigt, allen Verzweigungen des österreichischen Wirtschaftsrechtes nachzugehen. Noch war intendiert, detaillierte *rechtstechnische* Vorschläge zur Umsetzung der vorgeschlagenen Reformen zu entwickeln. Beide Aspekte hätten die Möglichkeiten dieser Studie bei weitem überschritten. Dieses Vorgehen scheint uns aufgrund der Notwendigkeit einer ökonomischen Betrachtung der hier untersuchten Regulierungen zumindest als erster Schritt gerechtfertigt.

II. Deregulierung in Konkurrenzmärkten In theoretischer Sicht

Georg Inderst

1. Einleitung

In diesem Teil werden theoretische Konzepte zur Begründung von Regulierungen im Bereich des Gewerbes und der freien Berufe vorgestellt sowie die möglichen Auswirkungen einer Deregulierung untersucht.

Es wird gezeigt, daß für Märkte mit vielen Anbietern und mehr oder minder starker Wettbewerbsintensität traditionelle Ansätze der Regulierungstheorie wenig geeignet sind. Ein Großteil der "ältere" Regulierungsdiskussion geht (in normativer Hinsicht) in der Regel von natürlichen oder geschützten Monopolen aus und ist (in positiver Hinsicht) primär auf die institutionellen Rahmenbedingungen der USA zugeschnitten.

Andererseits kann in den zu untersuchenden Wirtschaftssektoren auch nicht annähernd von Bedingungen eines vollkommenen Wettbewerbs gesprochen werden. Bei Vorliegen diverser Formen des Marktversagen sind Modelle vollkommener Konkurrenz nicht unmittelbar anwendbar, sondern nur als Grenzfälle interessant.

Effizienzaussagen wie "Deregulierung erhöht den Wettbewerb und damit die Effizienz eines Sektors" sind demnach genauer zu prüfen, wenn "Marktvollkommenheiten" wie Produkt- und Qualitätsdifferenzierung, unvollkommene Information, Transaktions- und Suchkosten etc. bestehen.

Demgegenüber können theoretische Modelle der Marktformen zwischen diesen Extremen des Monopols und der vollkommenen Konkurrenz, namentlich aus der *Theorie des Oligopols* und vor allem der *monopolistischen Konkurrenz*, einen theoretischen Bezugsrahmen der Deregulierungsdiskussion darstellen, mit dessen Hilfe eine Reihe relevanter Fragen diskutiert und z.T. auch geklärt werden können.

Als einige wesentliche *Fragen* seien genannt:

- Welche Auswirkungen haben die verschiedenen Instrumente der Regulierung (Preis-, Markteintrittsregulierungen, Regulierung des unternehmerischen Verhaltens usw.) auf sektorale und volkswirtschaftliche Größen wie Wettbewerb, Marktstruktur, Kosten, Preise, Gewinne, Wohlfahrt, Produktqualität, Innovation etc.?
- Unter welchen Rahmen- und Marktbedingungen sind Wettbewerbsbeschränkungen volkswirtschaftlich sinnvoll? Welche sind die entscheidenden "trade-offs" der Regulierung?
- Welche Instrumente oder Kombination von Instrumenten, und mit welcher Intensität, sollen eingesetzt werden?
- Welche negative Wirkungen zeigen die bestehenden Regulierungssysteme? Was kostet "Staatsversagen", etwa durch Setzung ineffizienter Anreize und Beschränkungen?

Kernpunkte der Untersuchung sind die Analyse der Anreizstrukturen und der Effizienz von Märkten bei *Produkt-, Qualitäts- und Innovationswettbewerb*. In der traditionellen Theorie ist jede dieser Konkurrenzformen

- 17 -

ist Ausdruck einer gewissen (theoretischen) "Marktunvollkommenheit"; für die Zwecke dieser Untersuchung sind die entsprechenden Modelle aber in der Regel brauchbarer als solche reiner *Preiskonkurrenz*. Dies gilt insbesondere für die (ökonomische) Begründung von Regulierungen und für die Untersuchung der Effekte einer Deregulierung.

Gerade im *Bereich des Gewerbes und der freien Berufe* ist (die von der traditionellen Theorie getroffene) Annahme homogener Güter äußerst restriktiv. Dem Aspekt der Produktdifferenzierung innerhalb einer Produktgruppe, die sich durch einen hohen Grad an Substitutionskonkurrenz auszeichnet, wird explizit Rechnung getragen. Damit kann der Wettbewerb auf Märkten untersucht werden, auf denen Bündel von Leistungen und Nebenleistungen, Produkte unterschiedlicher Ausstattung und an unterschiedlichen Standorten angeboten werden.

Im besonderen wird die These der "*ruinösen Konkurrenz*" überprüft, die einen negativen Einfluß verstärkten Wettbewerbs auf die Qualität von Gütern und Leistungen unterstellt. Ebenso sind die Wohlfahrtseffekte *potentieller Konkurrenz* näher zu beleuchten.

Die angesprochenen neueren theoretischen Ansätze erlauben es auch, auf einige wesentliche Aspekte der *Innovationskonkurrenz* einzugehen. Besonders für eine längerfristige Beurteilung der Deregulierung ist die Analyse der Anreize zu Neuerungen und der Wirkungen auf die dynamische *Effizienz* eines Sektor insgesamt notwendig.

In diesem Teil werden zunächst in Abschnitt 2 nach einer Problemdefinition und einer Diskussion der Aufgaben einer Theorie der Deregulierung die traditionellen Ansätze charakterisiert und einer Kritik unterzogen.

Abschnitt 3 diskutiert die Frage der Deregulierung in Konkurrenzmärkten im Rahmen von Modellen monopolistischer Konkurrenz. Im einzelnen werden die (kurz- und langfristigen) Auswirkungen von Regulierungsmaßnahmen (etwa bezüglich der Preise, des Marktzutritts oder anderer unternehmerischen Entscheidungen) auf relevante ökonomische Variablen wie Wettbewerb, Kosten, Preise, Gewinne, Marktstruktur etc. sowie auf die Konsumentenwohlfahrt und die gesamte *Effizienz* eines Sektors untersucht.

Mögliche Auswirkungen einer Deregulierung auf die Produktqualität und Effekte der Einführung von Qualitätsstandards werden in Abschnitt 4 diskutiert, wobei auch die durch Informationsasymmetrien bedingte "*ruinöse Konkurrenz*" betrachtet wird.

Weniger entwickelt, aber von großer Wichtigkeit sind die dynamischen Aspekte der Deregulierung, die sich aus der Beeinflussung von Produktionstechnologien und Produktangeboten im Innovationswettbewerb ergeben (Abschnitt 5).

Im abschließenden Teil (Abschnitt 6) werden einige Besonderheiten im Bereich des Gewerbes und der freien Berufe angeführt und zusammenfassende Schlußfolgerungen gezogen.

2. Regulierung und Deregulierung in traditioneller Sicht

2.1 Das Problem

Ausgehend von Deregulierungsmaßnahmen im Bereich von Monopolindustrien (z.B. im Bereich der Kommunikation und des Transportes) in den USA sind vor allem in den achtziger Jahren auch Regulierungen in anderen Ländern und Wirtschaftssektoren in Frage gestellt worden.

Während sich zunächst das Interesse noch auf Sektoren mit hohem Konzentrationsgrad und oligopolistischer Marktstruktur (z.B. Flugverkehr, Energieversorgung) konzentrierte, sind in den letzten Jahren auch solche unter "Beschluß" gekommen, die mit der staatlichen Monopolregulierung im ursprünglichen Sinn nichts mehr zu tun haben. Gemeint sind Wirtschaftsbereiche mit vielen Anbietern und einer mehr oder minder stark dezentralisierten Marktstruktur, wozu auch die meisten Gewerbe und freien Berufe zu zählen sind.

Unter "*Regulierungen*" in diesen Bereichen werden staatliche Vorschriften und selbstaufgelegte Maßnahmen von Interessensvertretungen verstanden, die die Handlungs- und Vertragsfreiheit *spezifischer* Wirtschaftsgruppen einschränken. Regulierungen in diesem engeren Sinne sind abzugrenzen von "höheren" ordnungspolitischen Bestimmungen, die die Rahmenbedingungen des wirtschaftlichen Systems (z.B. gesetzliche Festlegung von Eigentumsrechten oder Haftungsbestimmungen) betreffen, weiters von allgemeinen wettbewerbspolitischen Bestimmungen (z.B. Kartellrecht) und insbesondere auch von monetären und fiskalischen Anreizen des Staates (z.B. Steuern und Subventionen).

Im einzelnen geht es um Beschränkungen des Marktzutrittes, des Marktaustrittes, um Gebührenregelungen, um zeitliche und räumliche Beschränkungen der Unternehmenstätigkeit, um Werbeverbote und sonstige Handlungsbeschränkungen, um Filialverbote und Restriktionen der Unternehmensform usw., die historisch zu einem Regulierungssystem gewachsen sind und deren Berechtigung wissenschaftlich wie politisch in Frage gestellt wird.

In der *politischen* Diskussion um die "Überregulierung" des Gewerbes und der freien Berufe lassen sich schon allgemeine Leitlinien der Argumentationen pro und contra Regulierung erkennen.

Verteidiger bestehender Regulierungen, insbesondere die einzelnen Interessenvertretungen, begründen Beschränkungen von Wettbewerbsinstrumenten mit dem Schutz der Integrität, der Lebensfähigkeit und der Qualität der Berufe und Gewerbe sowie mit dem Schutz der Konsumenten vor unqualifizierten und unfairen Anbietern und vor qualitativ minderwertigen Gütern.

Kritiker entgegnen dem, daß diese Regulierungen primär einen Schutz *vor* Wettbewerb statt eines Schutzes *des* Wettbewerbes darstellen (Kaufer, 1981), mit den Folgen, daß die Einkommen und Preise überhöht sind, ineffiziente Anbieter geschützt werden, die Qualität der Dienste und Produkte schlechter und in derartig geschützten Sektoren die Anreize zur Innovation geringer sind als unter Bedingungen stärkeren Wettbewerbes.

2.2 Aufgaben einer Theorie der Regulierung

Ein erstes Anliegen der *wissenschaftlichen* Literatur ist es, sich einen Überblick über die Vielzahl der Bestimmungen und Maßnahmen des Staates und der Standesvertretungen zu verschaffen und diese nach ökonomischen Kriterien zu kategorisieren. Dabei tritt als zusätzliches Problem die Einschätzung der Intensität der formellen Regulierungen sowie der Bedeutung von materiellen (und gegebenenfalls informellen) Eingriffsmöglichkeiten der regulierenden Institutionen hinzu.

Im Rahmen der *positiven* Theorie wird versucht, staatliche Regulierungen als Produkt der politischen Durchsetzung von Interessen bestimmter Wirtschaftsgruppen zu erklären. Standesinterne Wettbewerbsbeschränkungen können auch als Mittel "kollektiver Vernunft" der Anbieter eines Sektor angesehen werden, ihre wirtschaftliche Position in Summe zu verbessern.

Aufgabe der *ökonomischen Analyse* ist es, mit den Methoden normativer Theorie eine ökonomische Beurteilung von Regulierung und Deregulierung vorzunehmen. Dies ist umso dringlicher, als in der wirtschaftspolitischen Diskussion vielfach mit wissenschaftlichen "Vorurteilen" operiert wird.

Die Effekte einer Deregulierung sind selbst in theoretischer Sicht oft nicht eindeutig, was aber nicht heißt, daß die Ergebnisse deshalb weniger interessant sind. Vielmehr kann damit der Blick auf wesentliche "trade-offs" der Entscheidung gerichtet werden, indem gegenläufige Wirkungen von Wettbewerbseingriffen aufgezeigt werden.

Es ist klar, daß eine theoretische Analyse *allein* keine unmittelbaren Handlungsanweisungen bieten kann. Zum einen ist der Stand der Forschung in diesen Fragen erst so weit, daß gegensätzliche wissenschaftliche Positionen zu den positiven und negativen Effekten einer Deregulierung zwar präzisiert und damit sachlicher diskutiert, aber wohl kaum ausgeräumt werden können.

Zum anderen sind in Wirklichkeit die einzelnen Gewerbe und Berufe, ja sogar die Märkte einzelner Produkte im gleichen Bereich sehr unterschiedlich strukturiert, sowohl was die Angebots- als auch die Nachfrageseite betrifft. Dies gilt nicht nur für die rein ökonomischen Faktoren (wie z.B. Kostenverläufe, Präferenzen oder Substitutionsmöglichkeiten), sondern auch für die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Gerade die diversen Eingriffe in Marktprozesse und Unternehmensentscheidungen unterscheiden sich stark dadurch, *was? wie? wie stark?, in welcher Form? von wem?* reguliert wird.

Insofern ist jeder Wirtschaftsbereich gesondert empirisch zu sondieren. Theoretische ökonomische Konzepte können auch in diesem Sinne hilfreich sein, die Fülle der Detailinformationen zu *organisieren* und bestimmte grundlegende Zusammenhänge herauszufiltern. Dies ist besonders dann wichtig, wenn die Frage nach der Bewertung von Deregulierungsmaßnahmen gestellt wird, die *gesamtwirtschaftlich* häufig anders ausfällt als in einzelwirtschaftlicher Sicht.

Die *ökonomische Effizienzanalyse* schließt die Konsumentenwohlfahrt mit ein und ist einer Abwägung der Auswirkungen auf diverse Wirtschaftssubjekte dienlich. In diesem Sinn kann und soll sie auch integrativer Bestandteil der *Gewerbe- und Industriepolitik* sein.

- 20 -

2.3 Neoklassische Regulierungskritik

Die ökonomische Literatur zur Regulierung in Konkurrenzmärkten ist wesentlich unausgereifter als jene für (natürliche) Monopole. Dies hängt einerseits mit der stärkeren praktischen politischen Relevanz der Monopolregulierung über Jahrzehnte zusammen, war aber andererseits auch durch den Stand der wissenschaftlichen Forschung bedingt. Die Theorie des reinen Monopols läßt eine rigorose Analyse von exogenen Eingriffen zu, während zur Analyse der Regulierung auf Wettbewerbsmärkten primär Modelle vollkommener Konkurrenz zugrundegelegt wurden.

Bei *vollkommener Konkurrenz* unter den neoklassischen Standardannahmen gibt es allerdings nicht viel zu diskutieren. Der erste Hauptsatz der Wohlfahrtstheorie beweist, daß ein allgemeines Marktgleichgewicht paretoeffizient ist. Jeglicher Eingriff führt zu allokativen Verzerrungen und ist wohlfahrtsvermindernd.

Dieses Ergebnis ist (implizit oder explizit) vielfach auf reale Konkurrenzmärkte angewandt worden, sodaß Joskow/Noll noch 1981 in ihrem Überblicksartikel schreiben können:

"In an era when economists are often accused of being unable to agree on anything, we find comfort in the virtually unanimous professional conclusion that price and entry regulations in several multifirm markets is inefficient and ought to be eliminated." (Joskow/Noll, 1981, S. 8)

Ebenso leicht wird daraus für die Wettbewerbspolitik gefolgert, daß die Allokationseffekte einer Deregulierung eindeutig (positiv) sind. Nur die *Verteilungseffekte* und die Art und Geschwindigkeit der *Anpassung* sind von Fall zu Fall zu diskutieren: zu diesen Punkten gibt es keine so gesicherte Theorie und die Meinungen sind wesentlich kontroversieller.

Diese Vorstellung ist nicht nur zu einfach, sondern auch *konzeptuell falsch*, wie die Theorie des Zweitbesten zeigt. Liegen Marktunvollkommenheiten vor, ist eine Pareto bedingung für die Effizienz des Preissystems durchbrochen. Dann aber ist im allgemeinen nicht gesichert, daß die Abschaffung einzelner Beschränkungen zu einer Effizienzerhöhung führt.

Anders ausgedrückt: bestehen eine Reihe von ökonomischen Unvollkommenheiten (etwa in der Form lokaler oder temporärer Monopolmacht von Firmen, sodaß die Preise ungleich den Grenzkosten) oder von gesetzlichen Markteingriffen (etwa in Form von Zugangsbeschränkungen), so kann die Elimination einer verletzenden Bedingung auch zu einer Paretoverschlechterung führen. Der Schluß: "je weniger Regulierung umso besser" ist insofern nicht begründet.

2.4 Marktversagen und "ruinöse Konkurrenz"

Marktversagen als Begründung für Regulierungen des Gewerbes und der freien Berufe ist keineswegs erst eine Erfindung neoklassischer Lehrbücher. Der Gewerbeausschuß des Abgeordnetenhauses z.B. hat in seinem Bericht zur ersten Gewerbeordnungsnovelle 1883 schon sehr präzise Vorstellungen darüber, welche Formen des Marktversagens vorliegen, die eine qualitative und quantitative Zutrittsbeschränkung erforderlich machen:

Die Erbringung eines Befähigungsnachweises ist - richtig angefaßt - weit weniger eine Schranke, welche den Zutritt zum Gewerbe erschwert und die Möglichkeit des Erwerbes einengt, als ein höchst notwendi-

- 21 -

ger Schutz der redlichen Arbeit und der bestehenden Gewerbebetriebe gegen Konkurrenz und Schleuderproduktion, ein Schutz gegen Unerfahrenheit, ungenügendes Können und Vermögen sowie Leichtsinns beim Antritt des Gewerbes sowie ein Schutz der Konsumenten, der Käufer vor unsolider Ware." (zitiert nach Kupka, 1985, S. 34)

Die Begründungen sind in Deutschland und anderen Staaten im wesentlichen identisch, und auch stabil über die Zeit. So heißt es in den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage über eine neue Gewerbeordnung 1972:

"Die Bedeutung des Befähigungsnachweises liegt darin, einen gewissen Standard der Leistungen des Gewerbes zu sichern; der Verbraucher muß damit rechnen können, daß die bestellte Arbeit den Anforderungen entspricht; der Befähigungsnachweis bedeutet aber auch einen Schutz der Gewerbetreibenden gegen die Konkurrenz durch schlechtere, allenfalls die Preise unterbietende Leistungen." (NRSt.Prot. 395, XIII. GP)

Ökonomisch gesprochen ist in diesen Wirtschaftsbereichen primär *Marktversagen* aufgrund von *externen Effekten*, *Informationsasymmetrien* und *Transaktionskosten* relevant, während in der traditionellen Regulierungsdiskussion primär Probleme im Zusammenhang mit dem *natürlichen Monopol* und *öffentlichen Gütern* im Vordergrund standen.

Vor allem von der deutschsprachigen Literatur wird der Begriff der "*ruinösen Konkurrenz*" in diesem Zusammenhang betont. Darunter versteht man Wettbewerbsverhältnisse, in denen

- a) die Preise selbst für Anbieter mit niedrigen Stückkosten nicht kostendeckend sind ("Zwang zu ruinösen Preisen"), und/oder
- b) schlechtere Produktqualitäten bessere vom Markt verdrängen, da die Güte der Waren nicht oder nur zu hohen Kosten beobachtbar ist und bei den Anbietern ein "Zwang zur Lüge" entsteht (Kaufer, 1986, Weizsäcker, 1982).

Die Folge der ruinösen Konkurrenz ist, daß effiziente, gute und ehrliche Anbieter von Gütern und Leistungen verdrängt werden. Wettbewerbsbeschränkungen durch den Staat, Standesorganisationen oder Kartelle sind deshalb nicht nur von Vorteil für die *Anbieter* (angemessener Gewinn, fairer Wettbewerb), für die *Konsumenten* (Produktqualität, Sicherheit, Marktübersicht) und für die Beschäftigten (Arbeitsbedingungen, Löhne), sondern auch im "*öffentlichen Interesse*" (allgemeine Versorgung, "Sicherung der Funktionsfähigkeit von Betrieben, die für die Gesellschaft wertvolle Dienste erbringen" (Stolzlechner, 1982, S. 105)).

Diese besonders in der juristischen und meist auch in der politischen Diskussion dominierenden Argumente zur Einschränkung der Freiheit der Erwerbsausübung sind traditionell (eigentlich schon seit dem klassischen Liberalismus) und auch in jüngster Zeit (z.B. Kaufer/Smekal, 1983, Soltwedel, 1986) verstärkt Ziel frontaler Angriffe.

2.5 Schluß

Zusammenfassend läßt sich folgende "negative" *Synthese* der traditionellen theoretischen Regulierungsdiskussion vollziehen: es gibt keine zufriedenstellende ökonomisch-theoretische Begründung

- weder für die (plausible) Intuition, daß eine Fülle von Regulierungen in Konkurrenzmärkten (auch des Gewerbes und der freien Berufe) volkswirtschaftlich schädlich ist, etwa weil damit die Effizienz, Qualität und Innovation eines Sektors gehemmt, sowie Preise und Monopolrenten für bestimmte Wirtschaftsgruppen überhöht werden,
- noch für die (plausible) Intuition, daß (bestimmte) Wettbewerbsbeschränkungen volkswirtschaftlich vorteilhaft sind, etwa weil damit ein fairer, überschaubarer, nichtruinöser Wettbewerb zum Wohle und zur Sicherheit der Anbieter wie der Nachfrager gewährleistet und dauerhafte Qualitätsstandards der Güter und Leistungen gesichert werden.

Eindeutige neoklassische Effizienzaussagen sind nicht auf unvollkommene Märkte übertragbar, sodaß die Vorstellung einer linearen inversen Beziehung von Regulierung und Wohlfahrt irrig ist. Umgekehrt wird nicht genau definiert, wie und unter welchen Bedingungen sich "ruinöse" Konkurrenz von harter "nichtruinöser" Konkurrenz unterscheidet, sodaß dieser Begriff als recht willkürliche Rechtfertigung von Wettbewerbsbeschränkungen erscheint.

Die Entscheidung pro oder contra Regulierung kann also *nicht* unter Berufung auf einfache a priori Richtlinien erfolgen.

3. Produktwettbewerb in unvollkommenen Märkten

Die Analyse der Wirkungen einer Deregulierung auf Märkten mit Produktkonkurrenz erfordert *neue* theoretische Referenzkonzepte. Es ist notwendig, die Marktunvollkommenheiten, die Regulierungen auf Konkurrenzmärkten begründen können, ökonomisch explizit auszuarbeiten.

Im besonderen gilt dies für Fixkosten bei Markteintritt, für Such-, Informations- und Transaktionskosten und für nichthomogene Produkte, die in Substitutionskonkurrenz stehen. Die Analyse dieser Probleme ist Gegenstand der Unsicherheits- und Informationsökonomie und von Modellen unvollkommener Konkurrenz.

Interessanterweise ist wenig von den Ansätzen und Ergebnissen dieser Theorien auf die Deregulierungsliteratur übergeschwappt, obwohl sie schon in den späten siebziger Jahren weit entwickelt und im Prinzip auch anwendbar waren. So schreibt Salop schon 1976 klar:

"The relevant market structure with imperfect information is not perfect competition but rather monopolistic competition." (Salop, 1976a, S. 240)

Ebenfalls Mitte der 70er-Jahre erschienen zwei grundlegende Arbeiten zum Marktversagen bei Produktdifferenzierung und monopolistischer Konkurrenz (Dixit/Stiglitz, 1977, Spence, 1976a), die durchaus auch

industriökonomische Implikationen haben. Es ist ein Standardresultat dieser Diskussion, daß der Konkurrenzmechanismus bei unvollkommener Information, Preisstreuung, Produktheterogenität, Innovationskonkurrenz etc. *im allgemeinen nicht* zu effizienten Ergebnissen führt. Die unangenehme wirtschaftspolitische Implikation dessen ist, daß traditionelle "Wettbewerbspolitik" durchaus kontraproduktiv sein kann:

"For instance, attempts to promote competition by increasing the number of firms by removing barriers to entry may actually reduce effective competition, increase prices, and lead to lower efficiency." (Stiglitz, 1979, S. 344)

Sinnvolle theoretische Ansätze zur Bestimmung der Effekte der Regulierung im Gewerbe und bei den freien Berufen in allgemeiner Form arbeiten mit Marktstrukturen zwischen den Extremen der vollkommenen Konkurrenz und des reinen Monopols. Im folgenden werden Ansätze und Ergebnisse im Rahmen von Modellen monopolistischer (bzw. oligopolistischer) Konkurrenz, die Produktheterogenität, Produktqualität und Innovation explizit integrieren, vorgestellt.¹

3.1 Modelle monopolistischer Konkurrenz

Zur Analyse der Produkt- oder Standortkonkurrenz neben der Preiskonkurrenz seien nun Modelle monopolistischer Konkurrenz herangezogen, die trotz unterschiedlicher Spezifikation große Ähnlichkeiten in den Resultaten zu den hier relevanten Fragen aufweisen (z.B. Hart, 1985, Salop, 1979, Dixit/Stiglitz, 1977, Spence, 1976a; siehe Varian, 1984, S. 92ff für eine einfache Darstellung).

Monopolistische Konkurrenz besteht, wenn a) viele Firmen differenzierte Produkte anbieten, b) ein hoher Grad an Substituierbarkeit zwischen diesen besteht ("Produktgruppe"), c) jede Firma ein Nash-Profitmaximierer ist, d.h. bei den eigenen Entscheidungen von gegebenen Entscheidungen der Konkurrenten ausgeht.

Jeder Anbieter ist dadurch, daß die Konsumentenpräferenzen über die "Produktgruppe" gestreut sind, ein "lokaler" Monopolist mit geringem oder verschwindend kleinem (je nach Modellspezifikation, siehe Hart, 1985) Einfluß auf die Konkurrenten. Umgekehrt sind die Entscheidungen des einzelnen Unternehmens wieder abhängig vom Verhalten und von der Anzahl der Konkurrenten, also den Wettbewerbsverhältnissen und der spezifischen Marktstruktur.

Diese Modelle sind gedacht für Märkte, in denen die Konsumenten zwar zwischen vielen Anbietern wählen können, aber bestimmte Produkte bzw. Anbieter anderen vorziehen. Die allgemeine Formulierung läßt verschiedenste Interpretationen zu: eine Differenzierung der Produkte kann vorgenommen werden nach Markennamen, Produktstil, Qualitätsvariationen, oder nach dem angebotenen Leistungsbündel (inklusive Zusatzleistungen und Garantien etc.).

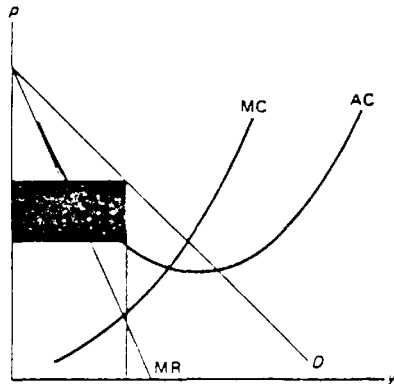
Eine andere Begründung kann in unterschiedlichen Transaktionskosten oder Informationskosten für die Konsumenten liegen (Hart 1985). Eine häufig verwendete Variante ist jene der "*räumlichen Konkurrenz*", wo sich die Firmen durch ihre Standorte unterscheiden und für die Konsumenten unterschiedliche Wegkosten anfallen (z.B. Salop, 1979).

1) Eine Reihe von Schlußfolgerungen, insbesondere hinsichtlich der Effekte von Regulierungen, beruhen auf eigenen Bezeichnungen.

- 24 -

Im kurzfristigen (symmetrischen) *Gleichgewicht* (Profitmaximum der Anbieter: Grenzertrag gleich Grenzkosten) (Abb. 1) liegen die Preise über den Grenzkosten, da das "lokale" Monopol jedes einzelnen Anbieters für sein differenziertes Produkt eine fallende Nachfragekurve impliziert. Die Differenz (oder der Quotient) dieser beiden Größen wird als Konkurrenzgrad der Wirtschaft bzw. als Maß für die Stärke der "lokalen" Monopole und damit auch als Maß der "Ineffizienz" eines Sektors interpretiert.

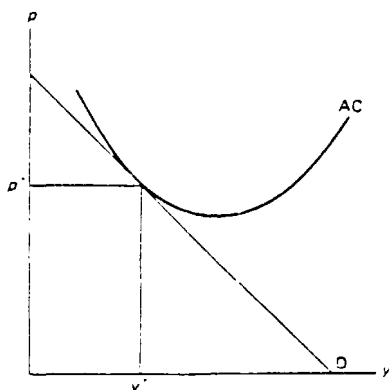
Abbildung 1: (Kurzfristiges) Gleichgewicht bei monopolistischer Konkurrenz
(MR = Grenzerlös, MC = Grenzkosten, AC) Durchschnittskosten, D = Nachfrage)



Quelle: Varian (1981, S. 69).

"Kurzfristig" heißt hier, daß die Marktstruktur bzw. die Zahl der Produkte gegeben ist. Im langfristigen Konzept wird freier Marktzutritt zugelassen. Das langfristige Gleichgewicht (Abb. 2) ist zusätzlich definiert durch die Nullprofitbedingung, d.h. wenn die Preise die Stückkosten übersteigen, kommen Konkurrenten in den Markt, während bei Verlusten Firmen ausscheiden. Je nach Modell wird bei abnehmendem oder U-förmigem Stückkostenverlauf die Zahl der Firmen endogen bestimmt.

Abbildung 2: (Langfristiges) Gleichgewicht bei monopolistischer Konkurrenz



Quelle: Varian (1981), S. 70.

3.2 Marktzutrittsbeschränkungen

Ökonomische Marktzutrittsbarrieren bestehen dann, wenn irreversible Fixkosten² ("sunk costs") anfallen und die Produktdifferenzierung die bestehenden Firmen vor perfekter Imitation schützt.

Institutionelle Zutrittsschranken zu einem Markt sind vielfach historisch gewachsen, oftmals ohne strikt "ökonomische" Begründungen. Institutionelle Monopole (z.B. Post, Fernmeldewesen, Rundfunk) sind denn auch verstärkt Gegenstand wirtschaftspolitischer Kontroversen, da ihre ökonomische Rechtfertigung umstritten ist.

Aber auch in Konkurrenzmärkten können exogene, gesetzliche Zutrittsbeschränkungen nach der Theorie monopolistischer Konkurrenz begründet werden. Ein *zentrales Ergebnis* dieser Theorie ist, daß das langfristige Gleichgewicht zwar Preise gleich Stückkosten impliziert, nicht aber einen Output zu den minimalen Stückkosten für jede Firma wie im Modell vollkommener Konkurrenz (Chamberlin, 1933).

Die privat optimale Produktion erfolgt in jenem Bereich, wo die Grenzkosten kleiner als die Durchschnittskosten sind. D.h. der sozial optimale Output jeder Firma ist größer, es existieren im Gleichgewicht "Überkapazitäten" und damit Ineffizienz in der Produktion.

Damit ist ein Argument pro Regulierungseingriffe insofern gegeben, als durch eine Beschränkung der Zahl der Konkurrenten *Skaleneffekte* ausgenützt und derselbe Output kostengünstiger produziert werden könnte; oder anders ausgedrückt: eine Zutrittsbeschränkung wirkt der "Tendenz der Produktions- und Handelsgeschäfte" entgegen, "irrational klein" (Schumpeter, 1950) zu sein.

Dem steht das Interesse der Konsumenten an einer breiten Angebotspalette gegenüber. Mehr Firmen bedeuten eine breitere Marktversorgung. Eine stärkere *Produktdifferenzierung* bringt das Angebot den Konsumentenpräferenzen näher.

In Modellen monopolistischer Konkurrenz kann dieser grundlegende "trade-off" in Märkten mit Produktkonkurrenz explizit herausgearbeitet werden. Je nach Position werden die Überschußkapazitäten oder die Vorteile eines differenzierten Angebots stärker betont.

2) Irreversible Fixkosten sind solche Kosten, die bei Marktantritt nicht wiedergewonnen werden können (etwa durch den Verkauf von Anlagen). Sie müssen nicht ident sein mit den Fixkosten bei Markteintritt.

3.3 Auswirkungen von Regulierungen

In Modellen monopolistischer Konkurrenz können Aussagen zu den kurz- und langfristigen Auswirkungen von exogenen Eingriffen in einzelne Variablen getroffen werden, die z.T. von jenen für vollkommene Konkurrenz und Monopolmärkte abweichen.

a) Preisregulierung

Eine Preisregulierung wirkt unterschiedlich, je nachdem ob es sich um eine Festsetzung von Mindest-, Höchst- oder Einheitspreisen handelt. Weiters ist zu beachten, ob ein Eingriff überhaupt *effektiv* wird, d.h. ob für die Anbieter ein Zwang zur Abweichung vom Gleichgewichtspreis besteht (eine "freiwillige" Abweichung ist im Gleichgewicht definitionsgemäß ausgeschlossen): eine Mindestpreissetzung z.B. ist unwirksam, solange der Marktpreis darüber liegt.

Für den wohl wichtigsten Fall einer (effektiven) (Mindest-) Preisfestlegung läßt sich feststellen, daß kurzfristig die Gewinnmargen steigen und der Output pro Firma sinkt, sofern die Nachfrage nach der Produktgruppe insgesamt nicht inelastisch ist (was häufig angenommen wird). Die Gewinne der Anbieter steigen, wenn die Preiselastizität der aggregierten Nachfrage der Produktgruppe nicht zu hoch ist, während die Konsumenten Wohlfahrtsverluste erleiden: in diesem Sinne ist eine *Umverteilung* zu den Produzenten des regulierenden Sektors festzustellen.

Längerfristig steigt dann auch die Zahl der Anbieter wegen der neuen Gewinnmöglichkeiten. Dem Nettowohlfahrtsverlust durch höheren Preise stehen Wohlfahrtsgewinne durch ein verbreitertes Angebot gegenüber. Bei sehr elastischer Gesamtnachfrage wird letzterer (positiver) Effekt abgeschwächt.

Besteht *unvollkommene Information* der Konsumenten hinsichtlich der Preise, so ist eine Preisdifferenzierung selbst bei homogenen Gütern wahrscheinlich. Eine Wettbewerbsbeschränkung etwa durch Preisregulierung oder beschränkten Marktzutritt kann in diesem Falle neben den Nachteilen höherer Preise auch Vorteile veringertes Suchkosten bringen (Salop, 1976, Demsetz, 1982). Allerdings können sich dann höhere Informationsanfordernisse hinsichtlich Service und Qualität ergeben.

Ein kritischer Punkt von Gebührenordnungen ist deren *Durchsetzbarkeit* am Markt. Liegen die festgesetzten Preise über den Schattenpreisen, bestehen für die einzelnen Unternehmen Anreize, preisbrechend zu agieren. Daher ist das Sanktionspotential der Regulierungsbehörde bzw. der Interessensvertretung für die Erzielung der erwünschten Effekte wesentlich.

Gebührenordnungen können sich auch dann, wenn sie nicht vollständig eingehalten werden, als vorteilhaft für die Anbieter eines Sektors erweisen. Ist die Substitutionskonkurrenz durch nichtpreisregulierte Produkte hoch, so sind die Firmen sicher bereit, Preisabschläge zu akzeptieren. Dann aber kann jeder Kaufvertrag als ein *Bargainig-Prozeß* um die Differenz zwischen vorgeschriebener Gebühr und Kostenpreis betrachtet werden. Die Anbieter können umso mehr Konsumentenrente abschöpfen, je uninformativer der Konsument über den "eentlichen" Marktpreis ist.

b) Regulierung des Marktzutritts

Auch für die Regulierung des Marktzutritts gilt zu prüfen, ob und wie stark sie effektiv wird. Eine Restriktion der Zahl der Anbieter gegenüber der Marktlösung führt zu höheren Preisen und Margen, weiters auch zu höherem Output und Profiten pro Firma. Der gesamte Output sinkt, wenn die aggregierte Nachfrage nicht vollkommen preisinelastisch ist.

Die Konsumentenwohlwahrt sinkt zum einen wegen der gestiegenen Preise, zum anderen wegen des beschränkten Angebots. Es findet eine *Umverteilung* des Surplus von den Konsumenten zu den Firmen statt. Diese profitieren von den höheren Preise und von der verringerten Konkurrenz und schöpfen höhere *Monopolrenten* ab.

Der Nettowohlfahrteffekt ist nicht eindeutig, da der Reduktion von sozialen Kosten (Abbau von Überschüßkapazitäten) die Reduktion der Konsumentennutzen gegenübersteht.

c) Transaktionskosten der Konsumenten

Bestimmte Regulierungen können zu einer Erhöhung der Transaktions- bzw. Informationskosten bei den Konsumenten führen. Darunter können z.B. die vielfältigen *Werbeverbote* fallen oder andere Maßnahmen, die zur Verringerung der *Markttransparenz* und zur Erhöhung der Erwerbskosten der Güter führen. Ein Beispiel sei die Erhöhung der Opportunitätskosten der Zeit bei restriktiven *Öffnungs- oder Betriebszeiten* (Clemenz/Inderst, 1987).

Regulierungsmaßnahmen, die für die Konsumenten kostenintensiv sind, bewirken kurzfristig eine Erhöhung der Preise und Profite, da die Preiselastizität der Nachfrage verringert wird: höhere Transaktionskosten führen zur Stärkung der Monopolmacht der bestehenden Anbieter.

Langfristig erhöhen die Profitmöglichkeiten die Marktdichte (bzw. Zahl der Anbieter). Der Output pro Firma sinkt dadurch und durch die Senkung der aggregierten Nachfrage bei gestiegenen Preisen. Die Wohlfahrtseffekte sind negativ.

Auch höhere Suchkosten bei unvollkommener Information wirken positiv auf die Preise und die Margen der Firmen (Clemenz, 1987).

d) Kostenintensive Regulierung

Regulierungen hinsichtlich der eingesetzten *Inputfaktoren* oder der produzierten Produktqualitäten, aber auch andere *Regulierungen der unternehmerischen Aktivitäten* sind in der Regel kostenintensiv bei den Anbietern.

So können z.B. Lizenzvorschriften, Verwaltungsaufwand im Verkehr mit öffentlichen Stellen, Sicherheits- und Umweltschutzvorschriften etc. *Fixkostencharakter* haben, während bestimmte Produktions- und Qualitätsvorschriften eher *variable Kosten* darstellen.

Wie zu erwarten, wirken auch bei monopolistischer Konkurrenz die Kostensteigerungen positiv auf die Preise (außer die kurzfristigen Effekte von Fixkosten) und negativ auf die Gewinne. Längerfristig sinkt die Zahl der Firmen bei steigenden Fixkosten.

- 28 -

Die Wohlfahrtseffekte der Regulierungen in diesem Sinne (unter dem reinen Kostenaspekt) sind negativ. Bei einer umfassenden Analyse müssen diese den Wohlfahrtsgewinnen etwa durch mehr Sicherheit oder durch externe Umwelteffekte gegenübergestellt werden. Eine Konzentrationstendenz ist gegen die Vorteile für die Konsumenten z.B. bei einer Liberalisierung der Öffnungszeiten abzuwägen (Inderst, 1987).

Beschränkungen hinsichtlich der *Unternehmensform* und der Kooperationsmöglichkeiten, sowie Filialverbote und Einschränkungen der Nebengewerbe bewirken auch, daß potentielle Kostenreduktionen nicht erreicht werden, indem Niveauvorteile ("economies of scale") und Verbundvorteile ("economies of scope") nicht genutzt werden können (siehe auch OECD, 1985).

e) Marktgröße und Marktaufteilung

Eine Deregulierung kann eine Erhöhung der Marktgröße (mehr potentielle Konsumenten) für die Anbieter einer Produktgruppe insgesamt bedeuten, etwa durch die Zulassung von Nebengewerben oder die Aufhebung bestimmter Marktgrenzen durch die Deregulierung "benachbarter" Sektoren. Viele Deregulierungsmaßnahmen führen weiters zu erhöhten *Marketinganstrengungen* der Unternehmen, da neue Signale hinsichtlich einzelner Produktparameter (z.B. Preis, Qualität, Standort usw.) für die Konsumenten interessant werden.

Eine Marktvergrößerung in diesem Sinne erhöht kurzfristig den Output pro Firma und die Gewinne. Langfristig führt dies zum weiterem Markteintritt von Anbietern, zu stärkerem Wettbewerb und zu fallenden Preisen. Die Wohlfahrtseffekte sind kurz- und langfristig positiv.

Andererseits kann eine Deregulierung auch eine Auflösung festgelegter räumlicher, zeitlicher oder sonstiger (formeller oder informeller) Marktaufteilungen für die etablierten Unternehmen bedeuten. Werden solche Monopolpositionen gebrochen, so sind im allgemeinen Markteintritte neuer Firmen, höhere Konkurrenz, niedrigere Preise, also Vorteile für die Konsumenten und Nachteile für die (lokalen) Monopolisten zu erwarten.

3.4 Wettbewerb und Wohlfahrt

Mehr Firmen bedeutet zwar mehr Wettbewerb, aber nicht notwendig mehr Wohlfahrt. In den Modellen monopolistischer Konkurrenz sind die *Gegeneffekte* identifizierbar und die Bedingungen für die effizienzsteigernde Wirkung der Konkurrenz (unter bestimmten Annahmen) bestimmbar.

Mehr Wettbewerb erhöht die Preiselastizität der Nachfrage und drückt die Preise. Dadurch steigen die aggregierte Nachfrage und der Konsumentensurplus. Andererseits fällt die Nachfrage pro Anbieter und damit der Erlös. Der Nettowohlfahrtseffekt hängt von den spezifischen *Kosten- und Nachfragefunktionen* ab.

Ob mehr Konkurrenz wohlfahrtssteigernd oder wohlfahrtsvermindernd ist, oder in welchen Bereichen, wird je nach Modellspezifikation und Parameterkonstellation unterschiedlich beantwortet. Zusammenfassend läßt sich folgendes sagen:

- a) Wettbewerb wirkt effizienzsteigernd, wenn der nachfrageseitige Wettbewerbseffekt den Kosteneffekt der Angebotsseite (höhere Fixkosten durch mehr Firmen) dominiert. Der Nettoeffekt ist umso eher positiv, je geringer die Fixkosten der neuen Firmen und je höher die Preiselastizität der Nachfrage nach einer Produktgruppe (Hart, 1985, Koenker/Perry, 1981).

- 29 -

- b) Tendenziell produziert die Marktlösung "zuviel" Produktdifferenzierung in dicken Märkten und "zuwenig" in dünnen Märkten (Heal, 1980); "zuwenig" bei relativ niedrigen Kreuzpreiselastizitäten und hohen Fixkosten (Spence, 1976a).
- c) Die Konkurrenzlösung ergibt tendenziell "zuwenig" Güter mit hohen Fixkosten und inelastischer Nachfrage (Dixit/Stiglitz, 1977).

Für die Frage der Regulierung bzw. Deregulierung heißt dies, daß die Wettbewerbsverhältnisse in jedem einzelnen Markt geprüft werden müssen:

- in *dünnen Märkten* mit geringer Substitutionskonkurrenz zwischen den Gütern und starken Marktpositionen der einzelnen Firmen, z.B. wegen hoher Eintrittsbarrieren bei hohen Fixkosten, ist eine restriktive Regulierung des Marktzutritts unter Wohlfahrtsaspekten *generell als nachteilig* zu bewerten;
- im umgekehrten Fall können Regulierungen *auch vorteilhafte* Effekte haben. Das Ausmaß und die (sozialen) Kosten einer Regulierung müssen aber im Einzelfall konkret betrachtet werden.

3.5 Rivalität und Kartellierung

Als letztes Kriterium sei noch das *Wettbewerbsverhalten* der Unternehmen explizit in Betracht gezogen. Modelle monopolistischer Konkurrenz nehmen in der Regel Cournot-Nash oder Bertrand-Nash Verhalten der Firmen an, d.h. die Entscheidung über die optimale Mengen- oder Preissetzung wird unter der Annahme eines gegebenen Verhaltens der Konkurrenten getroffen. Dies kann als "vollkommenes" monopolistisches Konkurrenzverhalten interpretiert werden und erscheint passend für einen Markt mit sehr vielen Anbietern.

Werden andere konjekturale Variationen, d.h. andere Formen der gegenseitigen Beeinflussung am Markt zugelassen, so ergeben sich sehr interessante Schlüsse.

a) Je höher die *Kollusion* der Anbieter, d.h. je stärker das gemeinsame Marktauftreten zwischen den Anbietern, desto mehr Konsumentensurplus kann von den Firmen abgeschöpft werden. Bei höheren Preisen und Profiten steigt die Marktdichte im Gleichgewicht, was tendenziell zu einer "Übersversorgung" des Marktes mit unterschiedlichen Produkten führt (Koenker/Perry, 1981).

Oder anders ausgedrückt: gelingt es den Unternehmen in einem Markt sich *kartellähnlich* zu verhalten, so wird die Position aller verbessert und ein wettbewerbsinduzierter Konzentrationsprozeß verhindert. Dies ist etwa bei stark standesorientierten Berufen so vorzustellen, daß durch *Standesregeln* gegenseitiges Konkurrenzieren praktisch ausgeschaltet wird und damit auch das Überleben vieler "kleiner" und auch vieler "ineffizienter" Anbieter ermöglicht wird.

b) Je geringer die Kollusion, d.h. je stärker die Rivalität zwischen den Firmen, desto mehr nähert sich die Gleichgewichtslösung der sozial optimalen Lösung bei homogenen Gütern (Suzumura/Kiyono, 1987). Bei Produktdifferenzierung ist dieses Ergebnis erwartungsgemäß nicht so eindeutig: auch eine "Unterversorgung" des Marktes (zuwenig Differenzierung des Angebotes) ist möglich (Spence, 1976a, Koenker/Perry, 1981), da die Preise und Profite gedrückt und der "break-even-point" erhöht werden.

- 30 -

Es ist zu beachten, daß die *Marktdichte* bzw. die Zahl der Anbieter keineswegs einfach als Maß für den *Rivalitätsgrad* eines Sektors genommen werden kann. Die Marktmacht eines Anbieters ist nicht nur abhängig von der *Anzahl* der Konkurrenten im Produktmarkt, sondern auch vom Wettbewerbsverhalten, das auch durch andere soziale und institutionelle Ordnungsvorschriften wie Standescodices, marktübliche Handelspraktiken etc. bestimmt ist.

Die theoretische Analyse zeigt, daß die formelle oder informelle Regulierung des Wettbewerbsverhalten entscheidenden Einfluß auf das Marktgeschehen hat. Gelingt es, den Grad der Rivalität einzuschränken, so kann durchaus *auch längerfristig* eine dezentralisierte Marktstruktur mit vielen kleinen Anbietern erhalten bleiben, in der jeder für sich höhere Renten abschöpfen kann.

Die Effizienz eines Wirtschaftssektor kann also auch bei hoher Marktdichte sehr niedrig sein, wenn Wettbewerb in jeglicher Hinsicht effektiv reduziert wird. Kollusives Verhalten muß dann nicht nur verhindern, daß sich die Preise bis auf die Grenzkosten fallen, sondern auch daß sich die Grenzkosten (z.B. durch kostenintensiven Produktwettbewerb oder Werbung) den Preisen annähern.

Es gibt Hinweise dafür, daß die Sanktionsmöglichkeiten der Interessensvertretungen und des Staates in einigen Gewerben und freien Berufen stark genug sind, um ein Ausbrechen Einzelner zu verhindern.

3.6 Die Bedeutung potentieller Konkurrenz

Marktunvollkommenheiten, so etwa steigende Skalenerträge bei Produktkonkurrenz, wie sie beschrieben worden sind, führen zu Monopolpositionen einzelner Anbieter und zu ineffizientem Leistungsniveau: so die traditionelle Wettbewerbstheorie. Wettbewerbspolitik ist dann primär Anti-Trust-Politik mit der Aufgabe, Monopolpositionen zu verhindern oder zumindest einzuschränken.

Demgegenüber entwickelte sich in den siebziger Jahren eine Gegenposition, die "Laissez-faire" selbst gegenüber solchen "marktbestimmten" Monopolen impliziert (z.B. Demsetz, 1968). Die neuere industrieökonomische und wettbewerbspolitische Diskussion ist von der *Theorie der "contestable markets"* (Baumol, 1982, Baumol/Panzer/Willig, 1982) geprägt. Nach dieser Theorie zwingt schon potentielle Konkurrenz von außen den/die Anbieter eines Marktes zu effizientem Verhalten, wenn freier Marktzutritt und -austritt gewährleistet ist, der Markt also *vollkommen "angreifbar"* ist.

Im besonderen impliziert diese Position, daß der beschriebene "trade-off" bei Produktkonkurrenz, nämlich zwischen vielen kleinen Anbietern mit schwacher Marktmacht, aber "ineffizientem" Produktionsniveau und wenigen großen Anbietern mit starker (lokaler) Monopolmacht und günstigen Niveauerträgen, *nicht* mehr besteht. Die aktuelle Konkurrenz macht kosteneffiziente Produktion "technisch" möglich, die potentielle Konkurrenz sorgt für die Überwälzung dieser Vorteile auf die Priese und damit auf die Konsumenten.

Obwohl diese Theorie neue Anstöße in der Beurteilung des Verhältnisses von Wettbewerb und Wohlfahrt bei unterschiedlichen Marktformen gebracht hat, sind die Implikationen für die Deregulierungsfrage in Konkurrenzmärkten dennoch vorsichtig zu formulieren (Dasgupta/Stiglitz, 1988).

Liegen nämlich irreversible Kosten ("sunk costs") des Marktaustritts vor, so ist weder gesichert, daß Markteintritt bei positiven Profiten sich überhaupt realisiert, noch ist zu schließen, daß es wirklich zu rivalisierendem

und nicht zu Kartellverhalten kommt.

Außerdem ist im allgemeinen *nicht* gesichert, daß auch perfekt angreifbare Märkte effizient sind, wenn es zu strategischen Abwehrreaktionen der eingesessenen Unternehmen kommt. Neueste Theorien versuchen, die strategische Interaktion von alten und neuen Anbietern spieltheoretisch zu formulieren. Neben der Preiskonkurrenz kommt dabei besonders der Innovationskonkurrenz eine große Bedeutung zu (z.B. Reinganum, 1984, Stiglitz, 1987).

Interessanterweise werden gerade für Konkurrenzmärkte die effizienzsteigernden Wirkungen potentieller Konkurrenz stark relativiert. So schreiben Dasgupta/Stiglitz, 1988, S. 572:

"A general principle emerges: the more competitive ex post competition (competition after entry) the less effective is the market discipline provided by potential competition."

Mit anderen Worten: es wird ein neuer "trade-off" zwischen *aktueller* und *potentieller* Konkurrenz festgestellt, den auch eine Politik der Deregulierung zu berücksichtigen hat.

3.7 Schluß

Theoretische Modelle der Produktkonkurrenz, wie sie in den letzten Jahren entstanden sind, sind ungleich "realistischer" als solche vollkommener (Preis-)Konkurrenz. Sie eignen sich gut, grundlegende Auswirkungen einer Deregulierung in Märkten mit "unvollkommenem" Wettbewerb festzustellen und stellen damit ein Instrument der *neuen Industrieökonomie* dar, womit sektorspezifische Marktbedingungen und Marktreaktionen erfaßt werden können.

Generell kann gesagt werden, daß Preisregulierungen und Marktzutrittsbeschränkungen zu einer Umverteilung zum "geschützten" Sektor führen. Verhaltensregulierungen der Unternehmen wirken sich in der Regel auf Kosten und Preis aus. Die meisten Eingriffe induzieren allokativer Verzerrungen und sind nachteilig für die Konsumenten.

Aus der Sicht der Produktkonkurrenz gibt es aber einige Punkte, in denen die theoretische Analyse Gegeneffekte identifiziert, die bei einer Deregulierungspolitik abzuwiegen sind, so z.B.:

- die Möglichkeit von nicht kostenoptimaler Produktion und von "Überschußkapazitäten" bei freiem Marktzutritt,
- ein "trade-off" zwischen Produktvielfalt und höherer Marktdichte und niedrigeren Preisen bei stärker konzentrierter Marktstruktur.

Beides bewirkt, daß das dezentralisierte Marktergebnis nicht notwendig paretoeffizient ist, sodaß auch wohlfahrtsvermindernde Wettbewerbspolitik möglich ist (Stiglitz, 1987).

Das effektive Marktverhalten der Anbieter (Rivalität oder Kollusion) beeinflußt die Auswirkungen einer Deregulierungspolitik entscheidend. So können Maßnahmen, die auf eine Erleichterung des Marktzutritts und damit auf eine Erhöhung potentieller Konkurrenz abzielen, unerwünschte Ergebnisse bringen, wenn es zu Kartellverhalten kommt oder wenn die etablierten Unternehmen mit kostenintensiven Abwehrstrategien reagieren.

4. Qualitätswettbewerb und unvollkommene Information

Die Sicherung der Qualität der angebotenen Güter und Leistungen ist ein zentrales Argument in der Rechtfertigung von Regulierungen in vielen Wirtschaftsbereichen. Qualitätsaspekte werden in der Diskussion des Produktwettbewerbs (siehe vorhergehenden Abschnitt) häufig angeführt. Dennoch erscheint es angesichts der Wichtigkeit dieses Faktors sinnvoll, die Auswirkungen einer Deregulierung auf die Produkt- und Leistungsqualität eingehender zu behandeln.

4.1 Die Argumente

Auf der einen Seite wird gesagt, daß geordnete Marktverhältnisse ruinöse Konkurrenz und Betrug am Konsumenten verhindern. Qualifizierter und beschränkter Marktzutritt garantiere die Lieferung von Gütern und Leistungen von angemessener Qualität und Sicherheit, festgelegte Tarife verhindern "schädlichen" Preiswettbewerb auf Kosten der Konsumenten, z.B. durch Einschränkung von Informationen, Nebenleistungen, Garantien, aber auch der nichtbeobachtbaren Güterqualität. Dies ist im wesentlichen die Haltung, die den *Gewerbe- und Standesordnungen* vieler Berufe zugrundeliegt.

Andererseits wird argumentiert, daß Regulierungen zu einem "Überangebot" an Qualität führen. So bewirkt die Ausschaltung des Preiswettbewerbs, daß sich der Wettbewerb um Marktanteile auf andere Ebenen verlagert, so z.B. auf die Werbung, aber auch auf die Produktqualität, wodurch die Grenzkosten erhöht und eventuelle Monopolrenten wegkonkurrenziert werden. Als Beispiele seien kostenintensive Überangebote an Nebenleistungen (z.B. Verpflegung) bei Kurzflügen oder an Bankfilialen in vielen Regionen angeführt.

Beiden Sichtweisen liegt die Vorstellung zugrunde, daß bestimmte Regulierungen qualitätssteigernd wirken. Während die erste, traditionelle Sichtweise impliziert, daß Wettbewerbsbeschränkungen dieser Art Vorteile für Produzenten wie Konsumenten bringen, sieht die zweite, einen "trade-off" bei den Wohlfahrtseffekten von Markteingriffen: die höhere Qualität kann sehr leicht zu teuer erkauft und der Eingriff effizienzvermindernd sein.

Schließlich ist auch die Position vertreten, daß (kumulative) Regulierungen (z.B. Angebotsverknappungen bei gleichzeitiger Tariffestsetzung) zu *Qualitätsverschlechterungen* führen (z.B. Szopo, 1986).

Ein Urteil zur Effizienz von Regulierungen aus ökonomischer Sicht kann somit nicht die Qualitätseffekte isoliert betrachten und muß wiederum einfachen a priori Urteilen den Boden entziehen.

In der (nicht sehr ausgedehnten) theoretischen Literatur dazu wird versucht, wesentliche Zusammenhänge v.a. zwischen Preisen, Marktstruktur, Wettbewerb und Güterqualität aufzuzeigen und die Auswirkungen von Regulierungen zu untersuchen. Weiters können qualitative Aussagen zu Wohlfahrtseffekten für Anbieter und Konsumenten getroffen und abgewogen werden.

4.2 Theoretische Ansätze und Ergebnisse

a) In Modellen monopolistischer Konkurrenz kann der Grad an *Produktdifferenzierung* als Maß für Qualität gesehen werden (siehe Abschnitt 3). Höhere Produktdifferenzierung heißt, daß die Güter einer Produktgruppe stärker den Konsumentenpräferenzen entsprechen; insofern steht "*Varietät*" für "Qualität".

Die Ergebnisse können entsprechend interpretiert werden. Eine Preisregulierung erhöht die Varietät, da sich der Wettbewerb auf die Ausgestaltung verlagert und Gewinnmöglichkeiten durch stärkere Differenzierung ausgeschöpft werden. Die Wohlfahrtseffekte sind nicht eindeutig; dem höheren Nutzen der Konsumenten stehen höhere (regulierte) Preise gegenüber. Für die Anbieter ist entscheidend, in welchem Ausmaß die Gewinnspannen durch (kostenintensiven) Differenzierungswettbewerb reduziert werden.

In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, daß für die Beurteilung von Regulierungseffekten entscheidend ist, ob eine Regulierung einzelner Entscheidungsvariablen (z.B. Preise) oder mehrerer vorliegt. Weiters ist zu beachten, ob die Regulierungen zur "Beruhigung" des Wettbewerbs führen oder zur Verlagerung zu anderen Variablen (z.B. Nebenleistungen).

b) Der dominierende theoretische Ansatz gibt jedem produzierten Gut neben der Mengendimension auch eine *Qualitätsdimension*. Unter den üblichen Annahmen, daß die Produktionskosten und die Nachfrage mit der Qualität steigen, ist das Standardresultat der partialanalytischen Ansätze, daß eine Preisregulierung *höhere* Qualität im regulierten Sektor induziert.

Dieses Ergebnis wird auch in einem *allgemeinen* Gleichgewichtsmodell von Anderson/Enemoto 1986 bestätigt. Aber auch andere Effekte der Preisfestsetzungen im regulierten und nichtregulierten Sektor der Wirtschaft sind interessant. Der Outputeffekt im regulierten Sektor ist nicht eindeutig, da die Nachfrage wegen der höheren Preise sinkt, aber wegen der höheren Qualität steigt.

Kurzfristig (d.h. bei Kapitalimmobilität zwischen den Sektoren) kommt es zu höheren Kapitalerträgen im regulierten Bereich und (falls die Güterproduktion *zumindest* so kapitalintensiv wie die "Qualitätsproduktion" ist) zu Lohnerhöhungen und Umschichtungen von Arbeit zum regulierten Sektor.

Längerfristig kommt es auch zu Reallokationen von Kapital. Wenn der regulierte Sektor relativ arbeitsintensiv ist, dann steigen die Löhne und sinken die Kapitalerträge langfristig. Ist er kapitalintensiv gilt die Umkehrung, sodaß die kurz- und langfristigen Effekte auf die Löhne differieren können.

c) Der Zusammenhang von Preis- und Qualitätskonkurrenz und die Effekte von Preis-, Qualitäts- und Marktzutrittsregulierungen werden von Van der Weide/Zalkind, 1981 explizit und ausgedehnt analysiert.

In einem *Oligopolmodell* trifft jeder Anbieter eine Cournot-Nash-Entscheidung über die Produktion der Menge und der Qualität eines Gutes, wobei die Nachfrage auch von den Entscheidungen der übrigen abhängt. Unter bestimmten Annahmen zu Nachfrage- und Kostenfunktionen werden Preise oder Qualitäten endogen bestimmt und die Effekte von verschiedenen Regulierungen in komparativ-statischer Analyse untersucht. Die Analyse ist kurzfristig insofern, als die Marktstruktur als gegeben angenommen ist.

Zunächst werden Märkte mit *Qualitätswettbewerb* bei regulierten Preisen und Marktzutritt untersucht.

- 34 -

Eine Erhöhung der Preise führt (*ceteris paribus*) auch hier in der Regel zu einer Qualitätssteigerung, während der Outputeffekt abhängig ist von der relativen Größe der Preis- und Qualitätselastizitäten der Nachfrage.

Eine stärkere Marktzutrittsbeschränkung erhöht den Output pro Anbieter und die Gewinne. Die Auswirkungen auf die Qualität sind essentiell abhängig davon, ob die Produktion von Qualität die fixen oder die variablen Kosten für die Firmen beeinflussen. Im ersten Fall ist der Effekt nicht eindeutig (eher positiv), während er im zweiten Fall, bei outputabhängigen Qualitätskosten, negativ ist. Versteht man unter Qualität etwa eine höhere Sicherheit eines Produktes, so bewirkt eine Outputerhöhung höhere Grenzkosten der Erstellung von Sicherheit, was *ceteris paribus* zu einem verringerten Sicherheitsstandard führt.

Gleichzeitige Preis- und Zutrittsregulierung bringt bei Reduktion des gesamten Outputs Vorteile für die Firmen, während die Auswirkungen auf die Qualität nicht eindeutig sind.

In einer anderen Modellvariante wird Preiswettbewerb bei *regulierter Qualität* und beschränktem Marktzutritt untersucht.

Höhere Qualitätsstandards führen (*ceteris paribus*) zu höherem Output und verändern die Preise nicht, wenn die Qualitätskosten unabhängig vom Output sind. Dies ist vorteilhaft für die Konsumenten, reduziert aber die Gewinne der Firmen. Sind die Kosten der Qualität aber abhängig von der produzierten Stückzahl, so steigen die Preise, und die Output- und Wohlfahrtseffekte sind nicht mehr so klar.

Interessant ist der Fall, wenn die Nachfrage unabhängig ist von der Qualität, etwa weil Sicherheitsmaßnahmen für den Konsumenten nicht beobachtbar sind. Ist die Produktion von Sicherheit nicht völlig unabhängig vom Output, dann steigen die Preise und sinkt der Output bei höheren Standards. Der Wohlfahrtseffekt für die Konsumenten ist dann negativ, weil die höhere Qualität "unbewertet" bleibt.

Diese Form der Analyse von Regulierungseffekten hat den Vorteil, gleich drei Regulierungsvariablen (Preis, Firmenzahl, Qualität) zu erfassen. Dieser Vorteil wird aber durch eine vereinfachte Modellstruktur erkauft. So wird jeweils nur eine Größe (Preis oder Qualität) endogen bestimmt, während Marktzutritt bzw. Marktaustritt ohne ein langfristiges Gleichgewichtskonzept überhaupt exogen bleiben. Dementsprechend bleiben in der *ceteris-paribus*-Analyse Rückkoppelungen über andere Variablen unberücksichtigt.

4.3 Informationsasymmetrien

Ein zentraler Einwand gegen eine Deregulierungspolitik in Konkurrenzmärkten wie Gewerbe und Dienstleistungen betrifft einen wettbewerbsinduzierten Druck auf die Güterqualität.

Dieser vielfach mit dem Begriff der "*ruinösen Konkurrenz*" verbundene Argument besagt, daß verschärfte Konkurrenz nicht nur die Preise von Gütern, sondern auch deren Qualität senkt, wodurch der Konsument letztlich schlechter aussteigt.

Im besonderen wird auch der Theorie der angreifbaren Märkte vorgeworfen, diesen Aspekt zu vernachlässigen. Liegen Informationsasymmetrien bezüglich der Güterqualität vor, so können in solchen "offenen" Märkten Anreize zur Qualitätsverschlechterung entstehen. Können die Käufer die Qualität der Güter und Leistungen nicht oder nur zu hohen Kosten beobachten, führt schon potentielle Konkurrenz zu (preissenkender) Produktver-

- 35 -

schlechterung. Dies gilt verstärkt für Märkte mit vielen kleinen und wechselnden Anbietern. Rashid (1988) nennt eine Reihe entsprechender historischer Beispiele.

Probleme unvollkommener Information sind Gegenstand eines schon gut entwickelten ökonomischen Theorienzweiges, der Theorie der Unsicherheit (Hey, 1979). Die entsprechenden Konzepte sind aber noch relativ wenig für Regulierungsfragen im industrieökonomischen Rahmen angewandt worden.

Ein grundlegendes Resultat ist, daß bei bestimmten Informationsasymmetrien im allgemeinen nicht gesichert ist, ob Gleichgewichte überhaupt existieren (Clemenz, 1988). Bei *moralischem Risiko* ("moral hazard") oder *negativer Auslese* ("*adverse selection*") (Akerlof, 1970) können Märkte auch völlig zusammenbrechen.

Diese Fragen sind für den Versicherungsbereich am besten ausgearbeitet. Es zeigt sich aber, daß die theoretischen Resultate sehr sensitiv bezüglich der zugrundegelegten Annahmen und der spieltheoretischen Spezifizierung sind, sodaß einer Übertragung auf die "angewandte Ökonomie" sehr schwierig ist. Dies trifft insbesondere auf die Frage der Regulierung z.B. von Kredit- und Versicherungsmärkten zu (Hellwig, 1987).

So entwickelt auch der dezentrale *Marktmechanismus* Instrumente gegen spezifische Formen des Marktversagens (z.B. Selbstbehalt, Bonus-Malus-System). Staatliche Eingriffe, wie etwa die Regulierung bestimmter Vertragsformen oder eine restriktive Zutrittspolitik, müssen hinsichtlich Kosten und Wirksamkeit gegenüber den Marktinstrumenten evaluiert werden.

Zu den qualitätsfördernden "Institutionen", die der dezentrale Marktmechanismus entwickeln kann, zählt auch der *Reputationswettbewerb* der Unternehmen sowie "ökonomische" Markteintritts- und Marktaustrittsschranken. In beiden Fällen nehmen die Anbieter an einem "wiederholtem Spiel" ("supergame") teil, das wiederholte Transaktionen zwischen den Marktteilnehmern ermöglicht. Dadurch, daß ein Anbieter längerfristig am Markt bleiben will oder muß, hat er einen Anreiz, die Nachfrager nicht laufend mit schlechter Qualität zu beliefern (Friedman, 1986).

4.4 Schluß

Die Frage der Auswirkungen einer Deregulierung auf die Qualität von Produkten und Leistungen ist wirtschaftspolitisch sehr umstritten. Bei genauerer ökonomischer Analyse zeigt sich, daß die Effekte je nach regulierter Variable, nach Produkteigenschaften und nach Marktstruktur unterschiedlich sind und zudem je nach Interessenlage eine unterschiedliche Bewertung zulassen.

Es ist notwendig zu betonen, daß es aus der Sicht des Konsumenten keineswegs optimal ist, hohe Produktqualitäten "um jeden Preis" angeboten zu bekommen. Vielmehr ist es bei gestreuten Präferenzen günstiger, ein breites *Preis-Leistungs-Angebot* anzutreffen. Diesem Aspekt trägt der ökonomische Effizienzbegriff Rechnung, der sich am Konsumentensurplus orientiert.

Relativ robust erscheint das Ergebnis, daß eine reine Preisregulierung zu höherer Güterqualität und Produktdifferenzierung führt, sei es, weil weniger Druck zum "Betrug" am Konsumenten durch nicht oder schwer beobachtbare Qualitätsattribute entsteht, sei es, weil sich der Wettbewerb vom Preis auf die Produktgestaltung und Zusatzleistungen verlagert.

- 36 -

Gegeneffekte sind in der Regel bei den Auswirkungen auf Output und Konsumentenwohlfahrt am Werk; deren Stärke hängt davon ab, wie höhere Preise und höhere Qualität auf die Nachfrage wirken. Versucht man einen Nettowohlfahrtseffekt zu ermitteln, so ist also auch der Aspekt der "Übersorgung" mit "zu teurer" Qualität zu berücksichtigen.

Die Effekte von Marktzutrittsbeschränkungen auf die Produktqualität sind nicht eindeutig und variieren mit den spezifischen Kosten- und Nachfragefunktionen.

Die Auswirkungen festgesetzter *Produktstandards* hängen essentiell davon ab, wie stark Nachfrage und Grenzkosten dadurch beeinflusst werden. Auch hier ist ein "trade-off" (zwischen höherer Qualität und höheren Preisen) für die Konsumenten zu beachten, der in jedem einzelnen Fall geprüft werden muß. Ähnliche Abwägungen gelten für die Wohlfahrtseffekte höherer Produktdifferenzierung, wo eine eventuelle Preissteigerung durch höhere Stückkosten dem höheren Nutzen bei den Konsumenten entgegenwirkt.

Bei *kumulierten* Regulierungen und effektiver Wettbewerbseinschränkung sind bei Sicherung der Marktpositionen in Summe negative Anreize zur Qualitätsproduktion zu erwarten, sodaß eine Verzerrung bzw. Verschlechterung des Preis-Leistungs-Verhältnisses sehr wahrscheinlich ist.

Sind Regulierungsmaßnahmen keine hinreichende Maßnahme für die Produktion optimaler Qualitäten, so wird vielfach auch bestritten, ob sie eine notwendige Bedingung darstellen. Die Frage ist, ob der Markt qualitätsfördernde Instrumente schaffen kann, die effektiver sind. Dazu sind der Reputationswettbewerb und andere Instrumente zur längerfristigen Bindung der Anbieter zu zählen, die Probleme unvollkommener Information lösen oder mildern können.

Eine Substitution von staatlichen Regulierungsinstrumenten durch derartige Marktinstrumente ist für den Erfolg einer Deregulierungspolitik oft entscheidend, im allgemeinen aber schwer abzuschätzen. Dazu können auch begleitende Maßnahmen, die den "Rahmen" wirtschaftlicher Aktivitäten betreffen, notwendig sein (z.B. öffentliche Informationsdienste).

5. Innovationswettbewerb und dynamische Effizienz

Die Frage lautet: Inwieweit fördert eine Deregulierung innovative Aktivitäten im Bereich des Gewerbes und der freien Berufe?

Es wird häufig argumentiert, daß Deregulierung die *dynamische Effizienz* erhöht, da der Wettbewerbsmechanismus die Firmen verstärkt zu innovativem, zukunftsorientiertem Verhalten zwingt. Die zugrundeliegende Konzeption ist jene des "Marktes als Entdeckungsverfahren" (Hayek, 1968), das effiziente Informationsverwertung und Innovationsanreize garantiert, sofern nur freier Wettbewerb herrscht.

Demgegenüber wird eingewendet, daß verstärkter Preis- und Produktwettbewerb "ruinöse" Folgen auch für die Innovationsaktivitäten hat und ein bestimmter Monopolgrad der Wirtschaft Vorteile in dynamischer Sicht hat. Die Konkurrenzwirtschaft tendiere aufgrund mehrfachen Marktversagens (Wissen als öffentliches Gut, Problem der Definition und Durchsetzung von Eigentumsrechten, externe Effekte der Produktion neuer Güter) zu *Unterversorgung* mit Innovationen.

Bevor diese Argumente eingehend evaluiert werden können, sind einige definitorische und analytische Probleme zu klären.

5.1 Was heißt "Innovation" im Bereich des Gewerbes und der freien Berufe?

Die Innovationsforschung ist primär auf den industriellen Bereich zentriert, dementsprechend sind deren Konzepte und Ergebnisse nicht ohne weiteres übertragbar. So sind etwa die gängigen Indikatoren des innovativen Inputs in empirischen Studien, z.B. Aufwendungen oder Personal für Forschung und Entwicklung, unbrauchbar für die meisten Gewerbesektoren und schon gar für die freien Berufen. Ähnliches gilt für die gängigen Indikatoren des innovativen Outputs (z.B. Patente).

Eine Unterscheidung ist sicherlich auch in unseren Bereichen sinnvoll:

- *Prozeßinnovationen*, die auf eine Senkung der Stückkosten zielen (dazu kann man auch Maßnahmen zählen, die z.B. eine Verbesserung der *organisatorischen Effizienz* bewirken);
- *Produktinnovationen*, die auf völlig neue Märkte zielen oder auch nur Produktvariationen, die temporär höhere Rentenabschöpfung ermöglichen (Qualitätsverbesserungen, Nebenleistungen, Beratung, Garantien usw.).

Eine Quantifizierung der diversen (vielfach immateriellen) Innovationen ist keine einfache Sache. In diesem Zusammenhang ist es entscheidend empirisch zu untersuchen, inwieweit in welchen Bereichen des Gewerbes und der freien Berufe kostenreduzierende Aktivitäten von Bedeutung sind. Bei stark kundenorientierten und bei immateriellen Leistungen, oder besser Leistungsbündeln, die gehandelt werden, kann die Bedeutung von Produktinnovation, auch im Sinne von Produktvariationen im Zeitablauf sehr groß sein (z.B. Pläne der Architekten).

Andererseits gibt es auch Leistungen, die über Jahrzehnte beinahe unverändert bleiben und wo die gewöhnliche Gewerbeausübung kaum Innovationsanstrengungen erfordert (z.B. bei Kaminkehrern). Statische Effizienz Aspekte von Regulierungen (z.B. durch Marktaufteilungen) sind hier wesentlicher.

5.2 Innovationsanreize und dynamische Effizienz

Grundlegend für jede Innovationsdiskussion ist Schumpeters "*Prozeß der schöpferischen Zerstörung*":

"Der fundamentale Antrieb, der die kapitalistische Maschine in Bewegung setzt und hält, kommt von den neuen Konsumgütern, den neuen Produktions- oder Transportmethoden, den neuen Märkten, den neuen Formen der industriellen Organisation, welche die kapitalistische Unternehmung schafft," (Schumpeter, 1950, S.137).

Nicht "die Konkurrenz innerhalb eines starren Systems unveränderter Bedingungen", namentlich die Preis- und Qualitätskonkurrenz, sondern der *Innovationswettbewerb* in den genannten Dimensionen gebietet über den

- 38 -

"entscheidenden Kosten- und Qualitätsvorteil" und damit über (temporäre) Konkurrenzvorteile. Weitere Innovationen wiederum zerstören einmal erreichte Marktpositionen und Monopolrenten.

Sieht Schumpeter im Konkurrenzmechanismus die entscheidende *Anreizfunktion* für Innovationen, so ist aber nicht die *vollkommene* Konkurrenz die "optimale" Marktform in dynamischer Sicht. Statischen allokativen Effizienzverlusten unvollkommener Konkurrenzformen (monopolistische Konkurrenz, Oligopol, Monopol) stehen längerfristige Effizienzvorteile im Innovationswettbewerb entgegen. Die Wohlfahrtsgewinne durch neue Produkte und sprunghafte Kostensenkungen aufgrund neuer Prozesse sind für Schumpeter wesentlicher und bedeutender.

Wettbewerbspolitik hat in diesem Sinne alle Ebenen des wirtschaftlichen Wettbewerbs zu berücksichtigen: die Ebenen der Preis-, Produkt-, Qualitäts- und Innovationskonkurrenz. Es geht darum, den *optimalen Mix* von Wettbewerb auf den verschiedenen Ebenen zu finden. Dies kann auch bedeuten, daß bestimmte Wettbewerbsbeschränkungen auf der Ebene der Preis- und Produktkonkurrenz (z.B. Schutz von geistigem Eigentum, Patentgesetze) notwendig sind, um Innovationsanreize zu schaffen (von Weizsäcker, 1980a).

In der Euphorie um die Anreizfunktion des Wettbewerbs bezüglich Innovation, besonders in der Hayekschen Tradition, wird vielfach impliziert, daß vollkommener Wettbewerb auch die optimalen Innovationsaktivitäten in Niveau und Richtung gewährleistet, wodurch natürlich jegliche Regulierung, aber auch jegliche Form der staatlichen Unterstützung wohlfahrtsmindernd wirken würde.

Demgegenüber ist schon früh in der ökonomischen Literatur (z.B. Arrow, 1962) der spezifische Charakter des ökonomischen Gutes "Wissen" und eine Reihe von Ursachen für "Marktversagen" im Innovationswettbewerb herausgearbeitet worden: Unteilbarkeiten, externe Effekte, Unsicherheit und das Problem der Aneignung von Innovationen. Die einzelnen Punkte sind sehr umstritten und die Diskussion kennt kaum einheitliche Ergebnisse. Nicht nur das Ausmaß, sondern sogar die Richtung der Abweichung von marktbestimmten und optimalen Innovationen werden debattiert (Stiglitz, 1987).

5.3 Neuere theoretische Ansätze und Ergebnisse

Im Zuge der wissenschaftlichen Fortschritte im Bereich der unvollkommenen Marktformen und der Informationsökonomie seit den 70iger Jahren lassen sich u.a. die Fragen diskutieren, welcher Zusammenhang zwischen Innovationsanreizen und Wettbewerb besteht, und welche Regulierungen in verschiedenen Marktverhältnissen begründbar sind.

Im besonderen ist zu überprüfen, ob die Effizienz im Bereich des Gewerbes und der freien Berufe in dynamischer Hinsicht durch wettbewerbserhöhende Maßnahmen gesteigert werden kann.

In diesem Zusammenhang sind die Arbeiten von Dasgupta/Stiglitz (1980a,b) und von Weizsäcker (1980a,b) von Bedeutung. Die Überlegungen laufen folgendermaßen: neben der Preiskonkurrenz und der Produktkonkurrenz gibt es eine *dritte, "dynamische"* Form der Konkurrenz im Bereich der Innovationen und Imitationen.

Während Modelle vollkommener Konkurrenz reine Preiskonkurrenz behandeln, ist in Modellen monopolistischer Konkurrenz zusätzlich Wettbewerb in Form irgendwie gearteter Produktdifferenzierung integriert (siehe Abschnitte 2 und 3). Dabei ist die Menge möglicher Produkte sowie deren Produktionstechnologie gegeben.

Innovationskonkurrenz setzt *unvollkommenen* Wettbewerb in Produktmärkten voraus. Dabei geht es um die Analyse der Anreize und Kosten der Produktion neuer Produkte und neuer Technologien, also von Innovationen, die Nachfragefunktionen (Produktinnovationen) und Kostenfunktionen (Prozeßinnovationen) wesentlich verändern. Innovation und Marktstruktur sind damit, neben den Preisen, längerfristig endogen bestimmt, d.h. von den zugrundeliegenden Innovationstechnologien und -möglichkeiten, Nachfragebedingungen, Strukturen der Kapitalmärkte etc. abhängig.

5.4 Prozeßinnovationen

Dasgupta/Stiglitz untersuchen in ihrem Modell monopolistischer Konkurrenz den Zusammenhang von Prozeßinnovation und Marktstruktur. Die Innovationstätigkeit der Firmen besteht in Ausgaben (Fixkosten), die stückkostenreduzierend wirken. Preise und Innovationsaufwendungen werden von den Firmen profitmaximierend gesetzt; im langfristigen Gleichgewicht ist zudem die Zahl der Firmen (bzw. Marktstruktur) so bestimmt, daß ein Markteintritt zusätzlicher Firmen nicht profitabel ist.

Folgende Ergebnisse sind in diesem Zusammenhang interessant:

- 1) Der Innovationsaufwand korreliert mit dem Konzentrationsgrad der Wirtschaft solange letzterer nicht zu hoch ist.
- 2) Ein hoher *Konzentrationsgrad* (bzw. eine geringe Zahl von Anbietern) bedeutet nicht notwendig eine hohen *Monopolgrad* der Wirtschaft (gemessen im Verhältnis Preis/Stückkosten).
- 3) Je größer der Markt, desto größer die Innovationsaufwendungen der einzelnen Firmen und desto höher der totale Output. Je höher die Kosten der Innovation, desto niedriger der totale Output.
- 4) Wird die Zahl der Firmen erhöht, so sinken die Innovationsaufwendungen der einzelnen Firmen, während sie insgesamt steigen. Der gesamte Output steigt und der Monopolgrad und die Preise sinken.
- 5) Sowohl mit als auch ohne Eintrittsregulierung sind die kostensenkenden Aktivitäten der einzelnen Firmen *suboptimal*, und damit die Stückkosten zu hoch.
- 6) Die gesamten Innovationsaufwendungen eines Sektors sind zu gering bei preiselastischer Nachfrage und zu hoch bei preisinelastischer Nachfrage. D.h., ein Sektor kann gleichzeitig starken Wettbewerb und Innovationstätigkeit über dem sozial optimalen Niveau aufweisen. Der Grund dafür liegt in der wohlfahrtsvermindernden "*Duplikation*" in der Innovation. Eine niedrigere Nachfrageelastizität führt zu höheren Preisauflägen und stärkeren Innovationsanstrengungen.
- 7) Mehr Wettbewerb im Produktmarkt *reduziert* das Niveau der Innovationen.

Für die Frage der Deregulierung heißt dies:

Steigt bei einer Deregulierung des Markteintritts die Zahl der Firmen, so hat die Wettbewerbsverschärfung positive Folgen für die Konsumenten (höherer Output, niedrigere Preise). Andererseits aber sinkt wegen der niedrigeren Konzentration und der niedrigeren Monopolrenten die Innovationstätigkeit jeder einzelnen Firma, was zu höheren Stückkosten führt. Der Nettowohlfahrteffekt ist nicht eindeutig: zwar steigt die gesamtwirtschaftliche Innovationstätigkeit, dies aber hat nur dann positive Wohlfahrteffekte zur Folge, wenn die Nachfrage hinreichend preiselastisch ist.

- 40 -

Eine Deregulierungspolitik, die die Kosten der Innovationstätigkeiten reduziert, ist auf jeden Fall wohlfahrtserhöhend. Eine Preisregulierung bewirkt statische Effizienzverluste, während hinsichtlich der Auswirkungen auf die dynamische Effizienz Gegeneffekte zu beachten sind.

Tandon (1984) diskutiert in einem ähnlichen Modell den Schumpeterschen "trade-off" zwischen statischer und dynamischer Effizienz explizit. Wie bei Dasgupta/Stiglitz (1980a) korrelieren Konzentration und Innovationsaufwendungen der Firmen positiv, während die gesamte Innovation (unter Ausschaltung der Nachfrageeffekte) immer suboptimal ist. Für die Wohlfahrtsanalyse ist die Elastizität der Stückkosten bezüglich der Innovationsaufwendungen entscheidend, die von Tandon als Maß der "*technological opportunity*" eines Sektors interpretiert wird.

Je "dynamischer" ein Sektor, d.h. je besser die Möglichkeit, ökonomische Vorteile aus Innovationen zu ziehen, desto bedeutender ist die dynamische Effizienz im Gegensatz zur statischen. Dynamische Sektoren brauchen höhere Monopolrenten, um für die (fixen) Innovationskosten aufzukommen.

Eine Regulierung des Markteintritts wirkt daher in dynamischen Sektoren stark effizienzsteigernd, da eine höhere Konzentration die Effektivität von Innovationsinvestitionen forciert (weniger Duplikation), während in "statischen" Sektoren die statische allokativen Effizienz höheres Gewicht hat.

Für die Deregulierungsfrage kann geschlossen werden, daß wettbewerbsfördernde Maßnahmen die Bedeutung von Prozeßinnovationen im spezifischen Bereich und die *Ertragslage* der Unternehmen im Hinblick auf Innovationsaufwendungen zu berücksichtigen hat.

5.5 Produktinnovationen

Obwohl die Bedeutung von Produktinnovationen als "Motor" der wirtschaftlichen Entwicklung in der wirtschaftspolitischen Diskussion überall und regelmäßig hervorgehoben wird, hinkt die ökonomische Analyse in diesem Punkt besonders stark nach.

Bei Schumpeter finden sich eine Fülle von ökonomischen Ideen auch zur Produktinnovation, die kaum ein Ökonom *nicht* teilen wird. Die Schaffung von *temporären Monopolen* durch neue Produkte und von steileren Nachfragekurven durch Produktverbesserungen sind gängige Denkkonzepte in diesem Zusammenhang.

Gerade im kleingewerblichen und Dienstleistungsbereich sind Erneuerungen kaum von einer eigenen betrieblichen Forschung her bewirkt, sondern stellen Reaktion auf Wünsche und Anregungen der Käufer dar. Eine "*demand-pull-Theorie*" der Innovation erscheint besonders für Produktinnovationen geeignet, da letztlich die Stimuli für die Eroberung von Marktsegmenten und Marktlücken von der Nachfrageseite her kommen.

Wesentliche Fragen zum Zusammenhang von Wettbewerb, Marktstruktur und Produktinnovation haben aber noch kaum eine normativ-theoretische Analyse erfahren, wenn nicht in der Form der (statischen) Produktdifferenzierung und der Produktkonkurrenz, wie sie in Abschnitt 3 diskutiert wurden.

Diese Ansätze allerdings erfassen nicht den dynamischen Aspekt des Problems, nämlich die Anreize zu produktinnovativen Aktivitäten der Anbieter im Zeitablauf (Erfindung, Entwicklung, Markteinführung der neuen Produkte). Weder die Technologie noch die Nachfrage kann als gegeben angenommen werden, denn "(...) die

- 41 -

neue Ware muß eingeführt werden, das heißt: ihre Nachfragekurve muß aufgebaut werden" (Schumpeter, 1950, S. 168). Entsprechende Modelle dynamischer monopolistischer Konkurrenz stehen allerdings noch aus.

Spence (1984) versucht dieses Theoriedefizit insofern zu reduzieren, als er auch Produktinnovationen zumindest teilweise als kostenreduzierende Innovationen interpretiert, da sie bestimmte *Dienste verbilligen*. D.h., sind für die Konsumenten nicht die Güter per se, sondern deren *Dienste* im Sinne Lancasters interessant, so können durch Produktinnovationen die Dienste pro Gut erhöht und verbessert werden und damit die Kosten reduziert werden. In ähnlicher Weise kann von einer Verbilligung der *Intermediärgüter* durch Produktinnovation gesprochen werden.

Doch selbst dieser Gedanke ist nicht so neu: bei Schumpeter dient er dazu, zu zeigen, daß nicht nur Prozeßinnovationen über die Kosten preissenkend wirken, sondern auch Produktinnovationen bei konstantem Preisindex:

"Nun kann ein neues Gut die vorherige Preisstruktur mit Erfolg herunterdrücken und einen gegebenen Bedarf zu bedeutend tieferen Preisen pro Leistungseinheit (zum Beispiel Transportleistung) befriedigen, ohne daß ein einziger registrierter Preis bei dem Prozeß sich zu verändern braucht; Beweglichkeit im relevanten Sinn kann von Starrheit in formalem Sinn begleitet sein." (Schumpeter, 1950, S. 152)

Trotz der Symmetrie von Prozeß- und Produktinnovationen in der Wirkung auf die Kosten von Leistungen in dieser Sicht bleibt ein grundlegender Unterschied erhalten. Die neueren Modelle zu Prozeßinnovationen erklären kostenintensive Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der Anbieter zur Kostensenkung für *gegebene* Produkte und Konsumentenpräferenzen, während es bei Produktinnovationen primär um die *Anreize zu Änderungen* im Produktraum geht.

Einen interessanten Ansatz in diese Richtung, der sich dem Problem nachfrageinduzierter Innovation explizit stellt, bieten Jovanovic/Rob (1987). In ihrem Modell versuchen die Unternehmen, den Konsumentenpräferenzen mit ihrem Produkt näherzukommen, da sie damit sowohl Preise wie Absatz erhöhen können und somit Konkurrenzvorteile erlangen. Die entsprechenden Informationen über die Nachfrageseite können durch (kostenintensive) *direkte* Information und indirekt als Nebenprodukt des gewöhnlichen *Absatzes* erlangt werden. Damit wirken sich einmal erlangte Wettbewerbsvorteile positiv auf die Marktanteile der späteren Perioden aus. Weiters wird gezeigt, daß das Niveau der Produktinnovation mit der Firmengröße steigt.

Regulierungen einzelner Variablen sind nicht behandelt. Die Effekte von Preisregulierungen dürften davon abhängen, ob auch die neuen Produkte reguliert sind oder nicht und wie stark die Substitutionskonkurrenz zwischen den Produkten ist.

Interessant ist auch die Frage, unter welchen Bedingungen es bei Produktdifferenzierung zu einer anhaltenden *Dominanz* von Firmen oder zum "Prozeß schöpferischer Zerstörung" von alten durch neue Anbieter kommt. Beath/Katsoulacos/Ulph (1987) schließen in ihrem Sequenzmodell, daß es bei schnellerem technischen Fortschritt zu höherer Mobilität der Unternehmen beim Markteintritt und -austritt kommt. Die Möglichkeit zu größeren Qualitätsverbesserungen oder anderen Produktänderungen führt zu dynamischeren Marktzuständen. Es ist zu erwarten, daß Regulierungen damit tendenziell der Marktdynamik entgegenwirken.

- 42 -

Leider ist die Analyse dieser Fragen noch sehr "jung" und die Ergebnisse nicht sehr robust bezüglich der einzelnen Annahmen. Außerdem sind Effizienzanalysen für Produktinnovation in der theoretischen Literatur noch kaum erfolgt und Regulierungsfragen nicht explizit diskutiert.

5.6 Schluß

Deregulierungsmaßnahmen können *gegenläufige* Wirkungen auf die statische und die dynamische Effizienz eines Sektors haben. Eine Wettbewerbspolitik, die auf ein Modell vollkommener Konkurrenz ausgerichtet ist, kann längerfristig nachteilige Anreizwirkungen auf die Innovationstätigkeit eines Sektor haben, da "sunk costs" und steigenden Skalenerträge für die Produktion neuen Wissens typisch sind.

Die neueren theoretischen Innovationsmodelle versuchen, neben der Preis- und Produktkonkurrenz auch die *Anreizstrukturen der Innovationskonkurrenz* zu integrieren und entsprechende längerfristige Effizienzkonzepte zu entwickeln.

Die Produktion von neuem Wissen und die Entwicklung neuer Prozesse und Produkte unterliegen diversen Formen von "Marktversagen" (z.B. das Problem der Aneignbarkeit der Erträge einer Innovation), die eine optimale Marktallokation unwahrscheinlich machen. Deshalb werden vielfach Regulierungen mit der Schaffung von innovationsfördernden Marktbedingungen (z.B. Sicherung hoher Renten für die bestehenden Unternehmen, Förderung der Kartellierung und Minimierung der Marktrivalität) begründet.

Andererseits sind gerade die Sektoren des Gewerbes und der freien Berufe auf die Bereitstellung von Gütern und Leistungen für die Endnachfrage ausgerichtet. Auch die Impulse für Produktinnovationen und Produktvariationen kommen primär von der Abnehmerseite, sodaß ein verstärkter *nachfrageseitiger* Wettbewerbsdruck einen zentralen Stellenwert in der Innovationskonkurrenz zukommt.

Unterstellt man für diese Sektoren einen Markteintritt zu relativ geringen Kosten und eine starke Orientierung an den Konsumentenwünschen, so ist anzunehmen, daß verstärkter Wettbewerb Produktinnovationen fördert und, falls nicht zu kostenintensiv, Wohlfahrtsgewinne bringt. Der mögliche negative Effekt verstärkten Wettbewerbs auf die Erträge und damit zu Lasten der Mittel für (kostenintensive) Prozeßinnovationen ist hingegen nicht so hoch zu veranschlagen.

Die Unterscheidung von Produkt- und Prozeßinnovationen ist nicht immer einfach, insbesondere im Bereich von *immateriellen* Leistungen. Eine umfassende Analyse der Innovationskonkurrenz mit einem entsprechenden Effizienzkonzept wäre wünschenswert, da Wettbewerbseingriffe je nach Marktverhältnissen durchaus auch unterschiedliche Effekte bei Prozeß- und Produktinnovationen hervorrufen können.

6. Schlußbemerkungen

Eine ökonomische Analyse der Auswirkungen einer Deregulierung im Bereich des Gewerbes und der freien Berufe bedarf anderer theoretischer Konzepte als sie in der traditionellen Regulierungsdiskussion verwendet worden sind.

Die Struktur der Märkte (viele Anbieter, unterschiedlicher Konzentrationsgrad), des Angebots (hoher Grad an Produktheterogenität durch Angebot an Gütern unterschiedlicher Qualität oder von Bündeln von Leistungen) und der Nachfrage (Substitutionskonkurrenz zwischen Gütern) lassen den in dieser Arbeit vorgeschlagenen Ansatz von Modellen *unvollkommenen Wettbewerbs* als sinnvoll und fruchtbar erscheinen.

Mittels Modellen aus der Theorie der monopolistischen Konkurrenz und des Oligopols ist es möglich, grundlegende Beziehungen zwischen einigen zentralen ökonomischen Variablen wie Wettbewerb, Marktstruktur, Kosten, Preise, Gewinne und Wohlfahrt zu untersuchen. Damit können *theoretische Referenzkonzepte* zur Analyse der Effekte und Effizienz einzelner Regulierungen (so der Preise, der Qualität, des Marktzutritts und anderer Unternehmensentscheidungen) in Konkurrenzmärkten entwickelt werden.

Eine Reihe von Auswirkungen einer Deregulierung sind relativ eindeutig und klar. So ist in der Regel mit Wettbewerbsverschärfungen, Druck auf Gewinnmargen und Preise und dem Bruch von "lokalen" Monopolpositionen zu rechnen.

Durch die Freigabe zusätzlicher Entscheidungsvariablen für Unternehmen und Konsumenten ist im "Normalfall" eine Erweiterung der Preis-Leistungspalette und eine flexible Anpassung des Produktangebotes zu erwarten. Dem entspricht unter allokativen Gesichtspunkten eine Steigerung der statischen und dynamischen Effizienz. Besonders in "konsumentennahen" Sektoren (wie z.B. Dienstleistungen) sind Innovationen stark nachfrageinduziert und reagieren positiv auf Wettbewerbsdruck.

Unter Verteilungsgesichtspunkten schwächen Deregulierungen die systematischen Umverteilungen zu den Anbietern in den regulierten Sektoren und bringen temporäre und (in der Regel auch) dauerhafte Vorteile für die Konsumenten.

Ein differenzierte Betrachtung der allokativen Effekte muß aber auch ein Reihe gegensätzlicher Entwicklungen in Betracht ziehen. Bestimmte Deregulierungsmaßnahmen können zu starken wettbewerbsinduzierten Konzentrationsprozessen und Angebotseinschränkungen führen, Anreize zur Qualitätsverschlechterung bewirken und die Mittel für innovative Aktivitäten reduzieren.

Diverse Formen des Marktversagens in einzelnen Märkten (z.B. asymmetrische Information, steigende Skalenerträge, externe Effekte) implizieren, daß die Marktergebnisse nicht paretoeffizient sind. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, daß einzelne Regulierungseingriffe tatsächlich wohlfahrtssteigernd wirken. Einerseits sind diese mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden, andererseits generiert auch der Markt effizienz erhöhende Instrumente (z.B. Reputationswettbewerb, längerfristige Vertragsformen).

Regulative Eingriffe sollten berücksichtigen, daß es bei Einzelmaßnahmen häufig nicht zur Elimination, sondern nur zur Verschiebung "ruinöser Konkurrenz" kommt. Preisregulierungen z.B. können einen kostenintensiven Produkt-, Qualitäts- oder Standortwettbewerb forcieren. Die Grenze zwischen einer harten "fairen" und ei-

- 44 -

ner "ruinösen" Konkurrenz ist aber nicht leicht zu ziehen und erfordert eine genaue Beobachtung der spezifischen Marktverhältnisse.

Weiters sind auch unbeabsichtigte Nebeneffekte zu beachten. Zutrittsbeschränkungen, die mit Qualifikationsanforderungen begründet werden, können z.B. die Stellung lokaler Monopole festigen und sich nachteilig auf Preise, Leistungen und Innovationsanreize auswirken, sodaß längerfristig die beabsichtigte Versorgung mit guten und sicheren Produkten nicht gewährleistet ist.

Solche Nebenwirkungen dienen vielfach wiederum als Rechtfertigung für weitere Regulierungen, eventuell auch in benachbarten Bereichen und Sektoren, was schließlich in einem "Hochlizitieren" von Marktengriffen endet.

Derartige Regulierungssysteme oder "Marktordnungen", bei denen neben Preisen auch Mengen und Standards und neben dem Zutritt zum Markt auch dessen Aufteilung festgelegt wird, entfernen sich sehr weit von theoretischen Marktlösungen und mit höchster Wahrscheinlichkeit auch von sozial optimalen Verhältnissen.

Je mehr Entscheidungsvariablen reguliert werden, desto effektiver sind Wettbewerbsbeschränkungen, und desto effektiver sind auch die versuchten Umverteilungen von den Konsumenten zum "Kartell" der Anbieter eines Sektors, aber auch vom nichtregulierten zum regulierten Marktsegment. Diese beiden grundlegenden Umverteilungseffekte durch (merkantilistische) Regulierungen sind schon von Adam Smith deutlich gesehen worden.

Inwieweit es den bestehenden Anbietern eines Bereiches wirklich dauerhaft gelingt, den Rivalitätsgrad am Markt zu reduzieren und Monopolrenten abzuschöpfen, hängt davon ab,

- wie hoch die Substitutionskonkurrenz durch anders oder nicht regulierte Güter und Leistungen ist (z.B. durch "Para-Professionals" bei Architekten, Ärzten und Rechtsanwälten),
- wie elastisch die Nachfrage bezüglich der Preise und Produktqualitäten ist (z.B. die z.T. völlig inelastische Nachfrage für Notarleistungen),
- wie weit Regulierungssysteme durchsetzbar sind (z.B. Aushöhlung von Gebührenordnungen durch Preisabschläge),
- wie weit dynamisches Verhalten einzelner das Regulierungssystem aushöhlen kann (z.B. Produktvariation, Veränderung der Mietkontraktformen),
- wie stark die formelle oder informelle Kollusion vieler Anbieter gewährleistet werden kann (z.B. durch Standesregeln und Sanktionsmechanismen der Kammern),
- welche Geschäftsmentalität traditionell vorherrscht ("fairer Wettbewerb", defensives Marktverhalten)
- welche Gewohnheitseffekte bei den Konsumenten vorherrschen (Anpassung an Regulierungen z.B. Öffnungszeiten).

Besonders in hochregulierten Bereichen ist bei isolierten Deregulierungsmaßnahmen durchaus auch mit "perversen" Effekten zu rechnen. Einerseits führen einzelne wettbewerbsfördernde Maßnahmen auch theoretisch nicht notwendig zu einer Wohlfahrtsverbesserung, andererseits kann temporär eine Anpassungsdynamik ausgelöst werden, die unerwartete und unerwünschte Wirkungen hat. Deshalb sind entsprechende Rahmenmaßnahmen zu setzen sowie eine laufende Evaluation von etablierten und abgeschafften Regulierungen durchzuführen.

- 45 -

Sehr detaillierte Kenntnis des formellen Bestimmungen und informellen Eingriffe und Regeln in jedem Gewerbe ist vonnöten. Selbst wenn eine eindeutige Ineffizienz der Regulierungen erwiesen ist, ist auf Effektivität und Effizienz von Deregulierungsmaßnahmen Bedacht zu nehmen. Ersteres erfordert Berücksichtigung der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen, letzteres auch Informationen über die administrativen Kosten der Regulierung bei öffentlicher Hand, Interessenvertretungen und Unternehmen.

III. Regulierungen im Bereich des österreichischen Gewerbes und der freien Berufe

Johannes M. Bauer

Der wirtschaftliche Dispositionsspielraum im Bereich des Gewerbes und der freien Berufe in Österreich ist auf vielfältige Art und Weise reguliert. In diesem Zusammenhang sind Rechtsnormen von Bedeutung, die weit über das Gewerberecht oder die Sondergesetze für die freien Berufe hinausgehen. Weiters spielen Verhaltensregelungen, die in Selbstbindungen der Standesorganisationen enthalten sind, eine wichtige Rolle. Das System der Regulierungen der Gewerbeordnung und des Rechtes der freien Berufe kann nur in diesem Gesamtzusammenhang erfaßt werden.

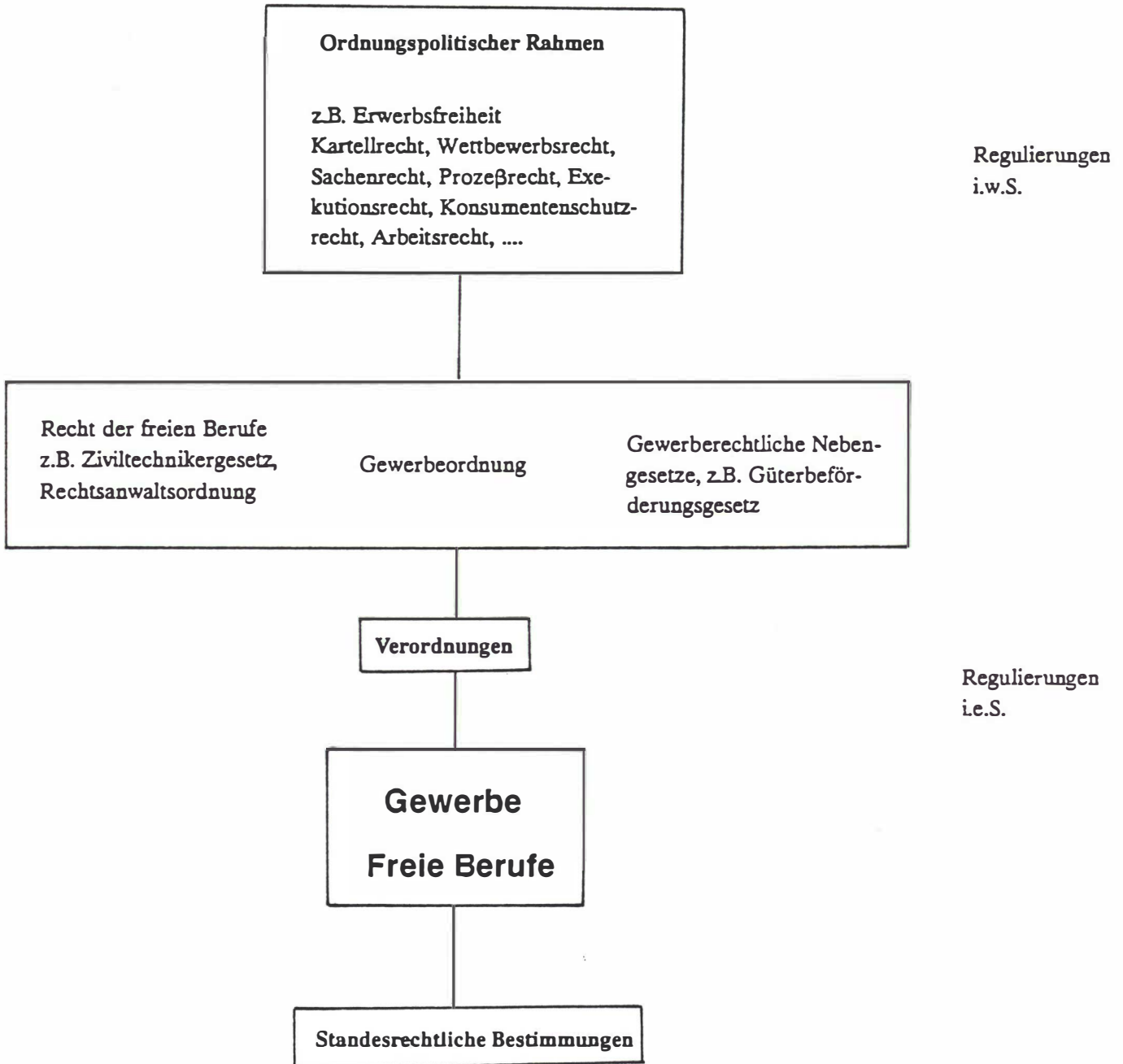
1. Zur Struktur des österreichischen Wirtschaftsrechts

In seiner bestehenden Struktur ist das österreichische Wirtschaftsrecht äußerst komplex und scheint keinem klar ersichtlichen Ordnungsprinzip zu folgen.¹ Aus ökonomischer Perspektive scheint es sinnvoll, Normen, die für alle Wirtschaftssubjekte gleichermaßen gelten ("Regulierungen im weiteren Sinn"), von solchen zu unterscheiden, die nur an eine Teilmenge von Wirtschaftssubjekten, etwa auf sektoraler Ebene, adressiert sind ("Regulierungen im engeren Sinn"). In einer losen Zuordnung entsprechen die Normen, die sich an alle richten, dem *ordnungspolitischen Rahmen* der Wirtschaft, während die zweiten nur ganz bestimmte Akteure erfassen (vgl. Abbildung 3).

1) Unter Rechtswissenschaftlern ist umstritten, wieweit etwa die österreichische Bundesverfassung "wirtschaftspolitisch neutral" sei und daher keine bestimmte Wirtschaftsverfassung prädestiniere. Demgegenüber argumentiert etwa Korinek (1976), "... daß das B-VG durch verschiedene Bestimmungen, vor allem aber durch den Grundrechtskatalog, bewirkt, daß von Verfassung wegen ein grundsätzlich marktwirtschaftliches System gewährleistet ist ..." (a.a.O., S. 96).

- 47 -

Abbildung 3: Regulierung und Wirtschaftsrecht



- 48 -

Obwohl beide Arten rechtlicher Normen ökonomische Konsequenzen zeigen, stehen im Mittelpunkt dieser Untersuchung an sich die Regulierungen im engeren Sinn, die von Relevanz für den gewerblichen Sektor sind. Wenn dennoch die ordnungspolitischen Bestimmungen mit erfaßt werden, so liegt dies darin begründet, daß sie aus ökonomischer Sicht teils komplementären, teils substitutiven Charakter zu den Regulierungen im engeren Sinn besitzen.

Sie sind *komplementär*, als etwa die Bestimmungen des GmbH-Gesetzes zusätzlich zu den gewerberechtlichen weitere Antrittsvoraussetzungen spezifizieren, wenn ein Gewerbebetrieb in Form einer juristischen Person geführt werden soll oder etwa das Preisgesetz bestimmte Grenzen für die unternehmerische Preispolitik setzt. Sie sind *substitutiv*, als aus wirtschaftspolitischer Perspektive in einem gewissen Ausmaß Bestimmungen einer "höheren" Ebene solche einer "niedrigeren" Ebene ersetzen können und umgekehrt. So besteht etwa die Möglichkeit, konsumentenpolitische Interessen wie die Wahrung einer bestimmten Mindestqualität der erbrachten Leistung durch das Instrument des Befähigungsnachweises (eine Regulierung auf einer "niedrigeren" Ebene) oder aber durch erhöhte Haftungsbestimmungen (eine Regulierung auf einer "höheren" Ebene) legislativ umzusetzen.²

Welche Bestimmungen in einer ökonomischen Betrachtung ordnungspolitischen Charakter besitzen, korrespondiert nicht unmittelbar mit der formalen Hierarchie der Rechtsordnung und läßt sich teilweise auch nicht eindeutig abgrenzen. So entspricht diese Zuordnung nicht der Abgrenzung zwischen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Normen. Beispielsweise kommt einfachgesetzlichen Normen, wie dem Preisrecht, dem Kartellrecht dem Prozeß- und Exekutionsrecht oder dem Konsumentenschutzrecht eher ordnungspolitischer Gehalt zu.

Die sektorspezifischen Regulierungen für die Bereiche des Gewerbes finden sich in einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen. Dazu zählen vor allem die Gewerbeordnung 1973 (BGBl. 50/1973 idF BGBl. 399/1988)³ sowie die gewerberechtlichen Nebengesetze (z.B. Ladenschlußgesetz 1958, Gelegenheitsverkehrsgesetz 1952, Güterbeförderungsgesetz 1952, Kraftfahrliniengesetz 1952, Nahversorgungsgesetz 1977, das wiederverlautbarte Ausverkaufsgesetz 1985, das Berufsausbildungsgesetz 1969, jeweils idgF); die im Rahmen der Betriebsanlagengenehmigung relevanten Bestimmungen (etwa das Strahlenschutzgesetz oder das Dampfkessel-Emissionsgesetz);⁴ schließlich die entsprechenden Durchführungsverordnungen zur Regelung der zu erbringenden Befähigungsnachweise und die Verordnungen, in denen Gewerbeausübungsregeln festgelegt wurden. Weiters sind steuerrechtliche Vorschriften, etwa der Gewerbesteuer, relevant.

Die freien Berufe sind durch § 2 Abs. 1 Z. 10 und 11 GewO vom Gültigkeitsbereich der Gewerbeordnung ausgenommen.⁵ Die Tätigkeit der einzelnen freien Berufsgruppen ist auf Sondergesetze gestützt. Es sind dies Apotheker, Ärzte, Dentisten, Notare, Patentanwälte, Rechtsanwälte, Wirtschaftstreuhänder, Ziviltechniker und andere freie Berufe, wie etwa Schriftsteller.

2) Darauf wird in Teil VII dieser Arbeit noch eingegangen werden.

3) Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Gewerberechtes sind in folgenden Bestimmungen geregelt: Nach Art. 10 Abs. 1 Z. 3 B-VG fallen die Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie in die Kompetenz des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung. Daneben ist Art. 6 Abs. 1 StGG 1867, nach dem jeder Staatsbürger "unter den gesetzlichen Bestimmungen jeden Erwerbszweig ausüben (darf)", der Grundsatz der Freiheit der Erwerbstätigkeit, von Bedeutung. Dieser wurde vom VfGH in den vergangenen Jahren auch in verstärktem Ausmaß herangezogen, um restriktive Bestimmungen der GewO als verfassungswidrig aufzuheben. Vgl. Binder (1988) für eine Darstellung der neueren Judikatur.

4) Insbesondere das Betriebsanlagenrecht ist in den letzten Jahren verstärkt für Zwecke des Umweltschutzes eingesetzt worden.

5) Nach 3 Abs. 2 des Ziviltechnikergesetzes, BGBl. 146/1957 idgF gelten die entsprechenden Bestimmungen der Gewerbeordnung jedoch hinsichtlich der von Ziviltechnikern bei ihrer Berufsausübung verwendeten Betriebsanlagen und die entsprechenden Bestimmungen bezüglich der Übertretung dieser Vorschriften.

Neben diesen Gesetzen und Verordnungen sind vor allem die entsprechenden Bestimmungen, die das Selbstverwaltungsrecht der Kammern der gewerblichen Wirtschaft und der freien Berufsgruppen regeln, von Relevanz. Darin werden u.a. gemeinsam mit den §§ 339-359 GewO die Anhörungs- und Berufungsrechte der Kammern in gewerberechtlichen Verfahren oder die Disziplinargewalt gegenüber den Mitgliedern geregelt, worauf noch näher eingegangen werden wird.

Während sich die soeben erwähnten Bestimmungen betreffend die Stellung und Mitwirkung der Kammern in der Regel auf verfahrensrechtliche Fragen beziehen und den Selbstverwaltungskörpern etwa Begutachtungsrechte im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren oder Mitbestimmungsrechte beim Vollzug der gewerberechtlichen Vorschriften einräumen, finden sich eine Reihe von Verhaltensregulierungen nicht in den entsprechenden zitierten Gesetzen sondern in - mehr oder weniger selbst auferlegten - standesrechtlichen Vorschriften der Interessenvertretungen der jeweiligen Berufsgruppen. Diese reichen von "unverbindlichen" Preisempfehlungen bis zu "Ehrenkodizes" etwa der Berufsgruppe der Pharmavertreter. Das Zusammenspiel rechtlich normierter und selbstauferlegter Regulierungen soll im nächsten Abschnitt näher untersucht werden.

2. Eine Systematik der Regulierungen des österreichischen Gewerbes

Die österreichische Gewerbeordnung hat eine wechselhafte Geschichte hinter sich, die schrittweise von einer sehr liberalen zurück zu einer sehr restriktiven Gewerbeordnung führte. Die erste Kodifizierung des österreichischen Gewerberechtes erfolgte im Jahr 1859 mit dem Ziel, gegen die Interessen des Zunftwesens ein System weitgehender Gewerbefreiheit einzuführen: Nur 14 Gewerbe waren an eine Konzession gebunden; jedes andere Gewerbe konnte frei angetreten werden.⁶ In den folgenden Jahren wurden diese Bestimmungen sukzessive wieder eingeengt. 1883 wurden handwerksmäßige⁷ und 1934 gebundene Gewerbe eingeführt, zu deren Antritt ein eigener Befähigungsnachweis erforderlich war. Der Antritt handwerksmäßiger Gewerbe wurde weiters durch die Einführung von Prüfungen, wie der Gesellenprüfung und der Meisterprüfung, erschwert. 1933 wurde vorübergehend eine Gewerbesperre verfügt, die ein Jahr später durch eine wirtschaftliche Bedarfsprüfung vor Erteilung der Gewerbeberechtigung ersetzt wurde und bis 1952 aufrecht blieb. Darüberhinaus wurden immer mehr Gewerbe von freien zu gebundenen oder handwerksmäßigen erklärt und damit die Gewerbefreiheit bedeutend eingeschränkt. Erst die Gewerbeordnungsreform 1973 änderte diesen Trend teilweise und versuchte, gewisse mobilitätsfördernde Maßnahmen zu setzen, wenngleich die Grundstruktur des Gewerberechtes weitgehend unverändert blieb. Die vor kurzem beschlossene Gewerbeordnungsnovelle 1988 schließlich ist eher wieder durch eine Verschärfung gewisser gewerberechtlicher Bestimmungen getragen, als deren Lockerung. Erleichterungen wurden vor allem im Bereich des Betriebsanlagenrechtes und bei einigen kleineren Details getroffen (etwa hinsichtlich der Fristen für die Nominierung eines neuen Geschäftsführers nach Ausscheiden des bisherigen Geschäftsführers).

6) Vgl. etwa Walter/Mayer (1987, S. 309 f.).

7) Dabei scheint die Finanzverwaltung auch eine gewisse Rolle gespielt zu haben. Zumindest gibt es Hinweise, daß aufgrund starken Zustroms aus den Kronländern sich die Gewerbetreibenden stark konkurrenzieren und so das Gewerbesteueraufkommen schrumpfte. Mit der Einführung eines Befähigungsnachweises sollte unter anderem auch die Ertragslage der Betriebe stabilisiert und damit das Steueraufkommen verbessert werden. Die Industrie konnte sich anscheinend politisch erfolgreich gegen eine Einbindung in die GewO wehren.

- 50 -

Die folgenden Ausführungen untersuchen die strukturelle Logik der GewO unter ökonomischen Gesichtspunkten, während die Fallstudien der Teile IV bis VI stärker in Details vordringen werden. Trotz der Allgemeinheit der Analyse, zeigen sich doch bereits hier deutliche reformbedürftige Punkte der österreichischen GewO.

In einer ökonomischen Betrachtung der Regulierungen im Bereich des österreichischen Gewerbes kann vereinfacht zwischen *Marktzutrittsregulierungen* und *Verhaltensregulierungen* unterschieden werden (wobei die Grenze teilweise fließend ist).⁸⁾ Die erste Kategorie regelt eine wichtige Ebene des Wettbewerbes, in dem bestimmte Bedingungen an den Eintritt neuer Konkurrenten in einen spezifischen Markt gestellt werden. Wettbewerbsprozesse betreffen jedoch nicht nur den Marktzutritt sondern laufen auch auf wesentlichen anderen Ebenen unternehmerischer Disposition, etwa in Form des Preiswettbewerbes oder des Qualitätswettbewerbes ab. Um auf diesen Ebenen aktiven Wettbewerb zu ermöglichen, ist Flexibilität in der Preisgestaltung, dem Umfang und der Qualität des Angebotes, den Werbeaktivitäten gegenüber den Kunden, der Wahl des Standortes usw. erforderlich. Eine Regulierung des Marktzutrittes betrifft natürlich indirekt auch diese Parameter der Unternehmenspolitik. Doch werden gerade diese Wettbewerbsinstrumente durch eine Vielzahl von Verhaltensregulierungen direkt eingeschränkt.

Wie in Teil II ausführlich diskutiert wurde, ist allein aus der *Existenz* von Regulierungen ad hoc *nicht* der Schluß zu ziehen, daß die vorfindbaren Regulierungen des Marktzutrittes und des Verhaltens ineffizient sind. So sind zahlreiche Fälle von Marktversagen bekannt, die solche Eingriffe rechtfertigen können. In den Begründungen für die vorfindbaren Regulierungen wird immer wieder auf derartige Situationen bezug genommen, etwa wenn mit den Schutzinteressen der Konsumenten oder der Unterbindung ruinöser Konkurrenz argumentiert wird. Wieweit dieser Argumente stichhaltig sind und die bestehenden Regulierungen adäquat sind, die explizierten wirtschaftspolitischen Ziele zu erreichen, steht im Mittelpunkt dieser Arbeit. Die folgenden Ausführungen dienen einer ersten Systematisierung der im Gewerbebereich vorfindbaren Regulierungen aus ökonomischer Sicht.

In einer wohlfahrtsökonomischen Analyse sind dabei neben dem *Ansatzpunkt* der Regulierung (Marktzutritt, Verhalten) die *Regulierungsintensität* und auch die *Durchlässigkeit* des institutionellen Rahmens von maßgeblicher Bedeutung für die Effizienzwirkungen der regulierenden Maßnahmen. Die Tabellen 2 und 3 geben eine (vereinfachte) ökonomische Systematik der Regulierungen im Bereich des österreichischen Gewerbes und der freien Berufe.

8) In der juristischen Literatur werden die korrespondierenden Begriffe "Zutrittsregeln" und "Ausübungsregeln" verwendet, die sich jedoch nicht völlig mit der hier verwendeten Terminologie decken. In dieser Arbeit werden die "gewerblichen Ausübungsregeln", wie sie sich in der GewO finden, die den Umfang der Gewerberechte normieren, den Marktzutrittsregulierungen zugeordnet, da sie den Zutritt bzw. die Expansion bestehender Betriebe in neue Märkte regeln. Es wäre jedoch auch denkbar, sie der Gruppe der Verhaltensregulierungen zuzuordnen.

- 51 -

Tabelle 3: Regulierungen des Marktzutritts im gewerblichen Sektor

	Anmeldungsgewerbe			
	konzessionierte Gewerbe	Handwerke	gebundene Gewerbe	freie Gewerbe
1. Allgemeine Voraussetzungen				
(a) physische Personen				
- Eigenberechtigung	X	X	X	X
- Mangel an Ausschlußgründen	X	X	X	X
- Staatsbürgerschaft	X[1]	X[1]	X[1]	X[1]
- keine Standorthindernisse	X	X	X	X
- keine entgegengesetzten Bestimmungen der GewO	X	X	X	X
(b) juristische Personen und Personenges. d. HR				
- Gewerberechtsfähigkeit	X	X	X	X
- Anforderungen an den Geschäftsführer	X[2]	X[2]	X[2]	X[2]
- Sitz oder Niederlassung in Österreich	X	X	X	X
2. Besondere Voraussetzungen				
- Befähigungsnachweis	X	X	X	---
- Zuverlässigkeit	X	---	---	---
- Bedarf	X	---	---	---
- Schutz vor "unzulässiger Konkurrenzierung"[3]	X	---	---	---
3. Sonstige Voraussetzungen				
- Kapitalerfordernis	tw.	tw.	tw.	tw.
- Kammermitgliedschaft	X	X	X	X
- Betriebsanlagengenehmigung	X	X	X	X

[1] Die österreichische Staatsbürgerschaft ist keine unabdingbare Voraussetzung. Vgl. dazu die Ausführungen unter Punkt 2.1.1 unten.

[2] Vgl. dazu die Ausführungen weiter unten.

[3] Der Schutz vor unzulässiger Konkurrenzierung kann als eine Form der Bedarfsprüfung angesehen werden.

Das österreichische Gewerberecht regelt die Voraussetzungen zum Antritt eines Gewerbes detailliert. In der gewerberechtlichen Systematik wird zwischen allgemeinen Voraussetzungen, die für alle Gewerbe vor Antritt erfüllt sein müssen, und besonderen Voraussetzungen, die nur für bestimmte Gewerbe gelten, unterschieden. Unterschiede ergeben sich insbesondere in der Art des geforderten Befähigungsnachweises und den zusätzlichen Voraussetzungen für konzessionierte Gewerbe. Aus ökonomischer Sicht sind darüber hinaus noch sonstige Voraussetzungen interessant. Entsprechend der Voraussetzungen zur Erlangung einer Gewerbeberechtigung wird zwischen Anmeldungsgewerben und konzessionierten Gewerben unterschieden.

Konzessionierte Gewerbe dürfen erst nach Erlangung einer Bewilligung durch die Gewerbebehörde ausgeübt werden. Hierbei werden neben der Erfüllung der allgemeinen Voraussetzungen zur selbständigen Ausübung einer Gewerbetätigkeit die geforderten weiteren Voraussetzungen (Zuverlässigkeit, eventuell Bedarf usw.) überprüft.

Anmeldungsgewerbe sind "... Gewerbe, die bei Erfüllung der allgemeinen und der etwa vorgeschriebenen besonderen Voraussetzungen auf Grund der Anmeldung des betreffenden Gewerbes ausgeübt werden dürfen" (§ 5 Z. 1 GewO). Zu den Anmeldungsgewerben zählen *Handwerke* (Befähigungsnachweis ist die Meisterprüfung), *gebundene Gewerbe* (ein Befähigungsweis anderer Art ist erforderlich) und die *freien Gewerbe*, für deren Ausübung kein Befähigungsnachweis erforderlich ist (§ 6 GewO).

Die als Handwerke einzustufenden Gewerbe sind im § 94, die gebundenen Gewerbe im 103 und die konzessionierten Gewerbe im § 130 taxativ aufgezählt. Alle anderen Gewerbe sind freie Gewerbe.⁹

Anlässlich der Anmeldung überprüft die Gewerbebehörde die Erfüllung der allgemeinen und gegebenenfalls der besonderen Voraussetzungen, die vom Antragsteller nachzuweisen sind.¹⁰ Sofern gegen die Person des Anmelders, gegen die beabsichtigte Beschäftigung und den gewählten Standort kein gesetzliches Hindernis besteht, hat die Gewerbebehörde den Gewerbeschein auszuhändigen.

2.1 Regelungen des Marktzutrittes¹¹

2.1.1 Allgemeine Voraussetzungen

Im Rahmen der Voraussetzungen, die zum Marktzutritt berechtigen, unterscheidet die Gewerbeordnung zwischen physischen und juristischen Personen bzw. Personengesellschaften des Handelsrechtes. Die zugrundeliegende Logik liegt darin, daß in juristischen Personen oder Personengesellschaften des Handelsrechtes eine entscheidungsbefugte und haftende Person die ansonsten von physischen Personen als Gewerbeinhabern verlangten Voraussetzungen erfüllen muß.

Hinsichtlich der geforderten *Eigenberechtigung* (§ 8 Abs. 1 GewO) wird in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage der Gewerbeordnung 1972 auf § 21 ABGB verwiesen, nach dem diese in der Regel mit Vollendung des 19. Lebensjahres eintritt. Im Gegensatz zur vorherigen Gewerbeordnung sieht die GewO 1973 damit in der Regel kein explizit festgelegtes Mindestalter vor.¹² Von der Erfordernis der Eigenberechtigung bestehen in bestimmten Fällen Ausnahmen. So können nicht eigenberechtigte Personen und eigenberechtigte Personen, die noch nicht das 24. Lebensjahr vollendet haben, trotz Nichterfüllung der persönlichen Voraussetzungen ein "... Gewerbe anmelden oder eine Konzession erlangen, wenn auf Grund einer Rechtsnachfolge von Todes wegen oder einer Schenkung auf den Todesfall mehr als die Hälfte des Gewerbebetriebes auf sie übergegangen ist und hinsichtlich dieses Gewerbebetriebes keine Fortbetriebsrechte gemäß 42 Abs. 1 Z. 1 und 3 bestehen (§ 8

9) Zur Frage der Einordnung geplanter gewerblicher Tätigkeiten in das System der bestehenden Gewerbe vgl. weiter unten S. Punkt 4.

10) Sofern zur Ausübung des Gewerbes eine genehmigungspflichtige Betriebsanlage eingesetzt wird (§ 74 GewO), ist eine entsprechende Genehmigung, in der Regel vor Antritt des Gewerbes, einzuholen.

11) Vgl. dazu aus juristischer Sicht die ausführlichere Diskussion in Kinscher (1978).

12) Die Bestimmungen hinsichtlich der zu erbringenden Befähigungsnachweise normieren jedoch in der Regel implizit ein erforderliches Mindestalter.

Abs. 2 GewO).¹³

In der Gewerbeordnung sind verschiedene *Ausschlußgründe* normiert, bei deren Vorliegen eine Gewerbeberechtigung nicht erteilt wird. Hierbei wird entweder an der Person des Antragstellers angeknüpft (§ 13 GewO, persönliche Ausschlußgründe) oder aber an objektiven, nicht in der Person des Antragstellers begründeten Faktoren (§ 15 GewO, sachliche Ausschlußgründe).

Persönliche Ausschlußgründe sind bestimmte (qualifizierte) Formen der Bestrafung einer Person durch ein Gericht¹⁴ oder die Finanzstrafbehörde,¹⁵ die einmalige Eröffnung des Konkurses oder die zweimalige Eröffnung eines Ausgleichsverfahrens¹⁶ sowie die Verlustigerklärung eines Gewerbes durch ein Gericht oder der Entzug einer Gewerbeberechtigung durch die Gewerbebehörde gemäß § 87 Abs. 1 Z. 2 GewO.¹⁷ Diese Gründe sind dabei relative Ausschlußgründe, da jeweils die Wiederholungsgefahr gegeben sein muß bzw. mit einem neuerlichen Konkurs oder Ausgleich zu rechnen sein muß. Obwohl diese Bestimmungen formal keine Ermessensentscheidungen sind, bieten sie doch einen *erheblichen diskretionären* Spielraum.

Die *sachlichen Ausschlußgründe* betreffen den Standort und die Bestimmungen der Gewerbeordnung selbst. Demnach darf eine gewerbliche Tätigkeit nicht an einem Standort ausgeübt werden, an dem die Ausübung dieser Tätigkeit durch Rechtsvorschriften (etwa die Bauordnung) verboten ist oder wenn die betreffende Tätigkeit nach der GewO oder der darauf gegründeten Verordnungen unzulässig ist.

Die *österreichische Staatsbürgerschaft* ist im allgemeinen keine unabdingbare Voraussetzung für die Erlangung einer Gewerbeberechtigung, obwohl sie eine grundsätzliche Voraussetzung ist. Die GewO normiert lediglich für das Waffengewerbe (§ 134 GewO) die österreichische Staatsbürgerschaft als zwingende Voraussetzung. Ausländer dürfen eine Gewerbe in Österreich ausüben, wenn sie aus Staaten stammen, mit denen aufgrund eines Staatsvertrages oder des Nachweises des Antragstellers Gegenseitigkeit besteht (§ 14 GewO). Ausländer, die diese Gegenseitigkeit nicht nachweisen können und Staatenlose können vom Landeshauptmann Inländern gleichgestellt werden. Dies ist jedoch eine Ermessensentscheidung, bei der auf das öffentliche Interesse, insbe-

-
- 13) In § 41 Abs. 1 Z. 2 und 3 GewO sind die Fortbetriebsrechte von überlebenden Ehegatten, Kindern und Wahlkindern sowie Kindern der Wahlkinder (Deszendentenfortbetriebsrecht) eines verstorbenen Gewerbeinhabers geregelt.
- 14) Genauer wird normiert, daß von der Ausübung eines Gewerbes auszuschließen ist, wer wegen einer vorsätzlichen, mit mehr als einjähriger Freiheitsstrafe bedrohten Handlung (§ 13 Abs. 1 Z. 1 GewO), wegen einer aus Gewinnsucht begangenen oder gegen die öffentliche Sicherheit verstößenden sonstigen strafbaren Handlung (§ 13 Abs. 1 Z. 2 GewO), wegen bestimmter sonstiger Vergehen gemäß §§ 485 bis 486c des Österreichischen Strafgesetzbuches (z.B. wegen fahrlässiger Krida) (§ 13 Abs. 1 Z. 3 GewO) oder wegen eines Finanzvergehens (§ 13 Abs. 1 Z. 4 GewO) von einem Gericht verurteilt wurde, wenn die Verurteilung noch nicht getilgt ist und nach der Eigenart der strafbaren Handlung und nach der Persönlichkeit des Verurteilten die Begehung der gleichen oder einer ähnlichen Straftat bei Ausübung des Gewerbes zu befürchten ist.
- 15) Genauer wird in § 13 Abs. 2 der GewO normiert, daß von der Ausübung eines Gewerbes auszuschließen ist, wer wegen der Finanzvergehen des Schmuggels, der Hinterziehung von Eingangs- und Ausgangsabgaben, der Abgabenehlerei oder bestimmter Monopoldelikte von einer Finanzstrafbehörde zu einer Geldstrafe von mehr als 10.000 Schilling oder neben einer Geldstrafe mit Freiheitsstrafe bestraft wurde, wenn seit der Bestrafung noch nicht 5 Jahre vergangen sind und nach der Eigenart der strafbaren Handlung und nach der Persönlichkeit des Verurteilten die Begehung der gleichen oder einer ähnlichen Straftat bei Ausübung des Gewerbes zu befürchten ist.
- 16) § 13 Abs. 3 GewO. Nach 26 Abs. 1 GewO kann von dieser unter ökonomischen Aspekten betrachtet relativ rigiden Bestimmung jedoch eine Nachsicht erteilt werden, wenn aufgrund der nunmehrigen wirtschaftlichen Lage der natürlichen oder juristischen Person oder Personengesellschaft des Handelsrechtes erwartet werden kann, daß sie den mit der Gewerbeausübung verbundenen Zahlungspflichten nachkommen wird.
- 17) § 87 Abs. 1 Z. 2 GewO sieht den Entzug der Gewerbeberechtigung vor, wenn der Gewerbeinhaber mindestens dreimal wegen Übertretung gewerberechtlicher Vorschriften, die die Ausübung des Gewerbes regeln, oder von anderen Rechtsvorschriften, die den Gegenstand des Gewerbes bildende Tätigkeiten regeln, oder wegen Beihilfe zur Begehung einer Verwaltungsübertretung gemäß § 366 Abs. 1 Z. 1 oder 2 (Pfuscheri) bestraft worden ist und ein weiteres vorschriftswidriges Vorgehen zu befürchten ist.

- 54 -

sondere das Interesse der österreichischen Wirtschaft wobei darunter sogar das *örtliche Interesse* eines Wirtschaftszweiges(!) verstanden werden kann, Rücksicht zu nehmen ist.

Neben natürlichen Personen können auch juristische Personen im Rahmen ihres Wirkungsbereiches und Personengesellschaften des Handelsrechtes (Offene Handelsgesellschaft, Kommanditgesellschaft) Gewerbe ausüben, müssen jedoch einen Geschäftsführer oder Pächter bestellen (§ 9 Abs. 1 GewO). Die Gewerberechtsfähigkeit juristischer Personen ist nur gegeben, "... wenn dies mit den für die juristische Person geltenden einschlägigen Rechtsvorschriften sowie mit den Satzungen usw. der jeweiligen juristischen Person in Einklang steht" (Kinscher 1978, S. 111).¹⁸

Kapitalgesellschaften erlangen ihre Gewerberechtsfähigkeit (unter der Voraussetzung, daß die beabsichtigte gewerbliche Tätigkeit im Betriebsgegenstand der Kapitalgesellschaft ihre Deckung findet¹⁹) mit der Eintragung in das Handelsregister. Personengesellschaften des Handelsrechtes erlangen eine fiktive Gewerberechtsfähigkeit bereits vor Eintragung in das Handelsregister, wenn sie bei der Gewerbebeantragung oder beim Ansuchen um die Konzessionserteilung den Abschluß des Gesellschaftsvertrages glaubhaft machen können (§ 10 in Zusammenhang mit § 339 Abs. 3 Z. 3 GewO). Die Bestimmungen der § 9 GewO sind jedoch nicht auf Gesellschaften bürgerlichen Rechtes nach § 1175 ABGB anzuwenden, da diese keine Rechtspersönlichkeit besitzen. In diesem Fall muß jeder Gesellschafter die entsprechende Gewerbeberechtigung besitzen.

Juristische Personen und Personengesellschaften des Handelsrechtes dürfen ein Gewerbe im Inland nur ausüben, wenn sie ihren Sitz oder eine Niederlassung im Inland besitzen oder wenn Staatsverträge etwas anderes vorsehen (§ 10 Abs. 4 GewO).²⁰ Subsidiär zur Gewerbeordnung sind weitere Regelungen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ausländischer juristischer Personen im Aktiengesetz²¹ und GmbH-Gesetz enthalten.

Durch § 9 Abs. 1 GewO wird für juristische Personen und Personengesellschaften des Handelsrechtes ein Geschäftsführer obligatorisch festgelegt. Dieser muß neben den (allgemeinen und besonderen) persönlichen Voraussetzungen seinen Wohnsitz im Inland haben und in der Lage sein, sich im Betrieb entsprechend zu betätigen. Um das Heranziehen von Strohmannern in Gewerben, für die die Erbringung eines Befähigungsnachweises erforderlich ist, einzuschränken, normiert 39 Abs. 2 GewO, daß der gemäß § 9 Abs. 1 zu bestellende Geschäftsführer entweder dem zur gesetzlichen Vertretung befugten Organ angehören, Prokurist oder zumindest hauptbeschäftigter Arbeitnehmer sein muß. In Ergänzung dazu legt § 39 Abs. 3 fest, daß sich der Gewerbeinhaber eines Geschäftsführers bedienen muß, der sich tatsächlich im Betrieb betätigt.²²

Unter einem ökonomischen Gesichtspunkt der *Regulierungsintensität* stellen die bisher diskutierten Voraussetzungen in der Regel keine gravierenden Regulierungseingriffe dar. Sie zeigen jedoch bereits einen Problem-

18) Es sind dies bei der Gesellschaft mit beschränkter Haftung das GmbH-Gesetz und der Gesellschaftsvertrag; bei der Aktiengesellschaft das Aktiengesetz und die Satzung; bei Vereinen das Vereinsgesetz und die Vereinsstatuten; bei Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften das Genossenschaftsgesetz und der Genossenschaftsvertrag; bei den politischen Parteien das Parteiengesetz sowie bei den Gebietskörperschaften und anderen Körperschaften öffentlichen Rechts die entsprechenden rechtlichen Grundlagen. Vgl. Kinscher (1978), S. 111.

19) Vgl. Erläut./RV zu § 9 Abs. 1 GewO, S. 118 sowie DE zu § 9 Abs. 1, S. 3. Siehe auch Kinscher (1978), S. 111.

20) Eine Ausnahme betrifft wieder das Waffengewerbe zu dessen Antritt juristische Personen ihren Sitz oder ihre Hauptniederlassung in Österreich haben müssen. Weiters müssen die Mitglieder der zur gesetzlichen Vertretung berufenen Organe oder die geschäftsführungs- oder vertretungsbefugten Gesellschafter österreichische Staatsbürger sein und ihren Wohnsitz in Österreich haben (§ 134 Abs. 1 Z. 3, Abs. 2 und 3).

21) § 254 Aktiengesetz 1965 sieht vor, daß die Zulassung einer ausländischen Aktiengesellschaft zu einer Erwerbstätigkeit im Inland der Bewilligung des nach dem Gegenstand des Unternehmens zuständigen BM bedarf.

22) Für die spezifischen Regelungen hinsichtlich der Personengesellschaften des Handelsrechtes bzw. bei Schachtelgesellschaften vgl. etwa Kinscher (1978), S. 112 ff.

kreis, auf den weiter unten noch näher einzugehen sein wird, nämlich den relativ weiten Spielraum für Entscheidungen der den Gewerbebehörden immer wieder, so etwa bezüglich der Staatsbürgerschaft oder den sonstigen Ausschlußgründen, eingeräumt wird. Gegenüber diesen allgemeinen Voraussetzungen müssen die besonderen Voraussetzungen im allgemeinen als Regulierungen höherer Intensität gewertet werden. Auf sie wird im folgenden näher eingegangen.

2.1.2 Besondere Voraussetzungen zur Ausübung von Gewerben

2.1.2.1 Der Befähigungsnachweis

Voraussetzung für den Antritt eines konzessionierten Gewerbes, eines Handwerkes oder eines gebundenen Gewerbes ist die Erbringung eines *Befähigungsnachweises* durch den Einschreiter. Darunter ist nach 16 Abs. 2 GewO "... der Nachweis zu verstehen, daß der Einschreiter die fachlichen einschließlich der kaufmännischen *Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen* besitzt, um die dem betreffenden Gewerbe eigentümlichen Tätigkeiten selbständig ausführen zu können". Angesichts der in dieser Bestimmung verwendeten unklaren Rechtsbegriffe und wohl auch aus verwaltungsökonomischen Gründen ist der so definierte Befähigungsnachweis als *formeller* Nachweis, der durch die Vorlage bestimmter Zeugnisse zu erbringen ist, zu verstehen. Dies bedeutet, daß davon ausgegangen wird, daß derjenige, der die festgelegten Belege vorweisen kann, als im Besitz der entsprechenden Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen angesehen wird, um das angestrebte Gewerbe auszuüben. Wie Kinscher (1978, S. 116) richtig ausführt ist es im Hinblick auf diese Gedankenführung logisch, "... daß es auch Bestimmungen geben muß, die ermöglichen, den Befähigungsnachweis in besonderen Fällen auch auf eine andere Art nachzuweisen".²³

Die Normierung eines Befähigungsnachweises (der durch die Gewerbeordnung 1859 abgeschafft und in der Folge sukzessive wiedereingeführt worden war) als besondere Voraussetzung zum Antritt eines Gewerbes impliziert, daß erstens Gewerbe und die entsprechenden Befähigungsnachweise inhaltlich bestimmt werden. Zweitens müssen die Grenzen zwischen den Gewerben präzisiert werden. So meint etwa Kupka (1978, S. 331), daß "... die Wiedereinführung eines Befähigungsnachweises für Handwerke und die Schaffung der Gruppe der gebundenen Gewerbe in verstärktem Maße Feststellungen darüber erforderlich machten, welche gewerblichen Tätigkeiten der einzelne Gewerbetreibende aus dem Bereich anderer Gewerbe erlaubterweise ausführen darf, ohne sich eines Eingriffes in fremde Umfangsrechte schuldig zu machen". Schließlich müssen drittens, und das scheint gerade unter dem Gesichtspunkt des Strukturwandels relevant, neue gewerbliche Tätigkeiten darauf überprüft werden, wieweit sie in die bestehende Systematik der Gewerbe hineinfallen und ob und welcher Befähigungsnachweis gegebenenfalls erbracht zu werden hat. Ohne der ökonomischen Analyse dieser gewerberechtlichen Vorschriften vorgreifen zu wollen, soll hier bereits darauf hingewiesen werden, daß diese Bestimmungen erhebliche Verzögerungswirkung für Prozesse des Strukturwandels aufweisen können.

Die Gewerbeordnung normiert den geforderten Befähigungsnachweis nur für die Gruppe der Handwerke und für zwei gebundene Gewerbe (Handelsagent gem. § 103 Abs. 1. lit. b Z. 24 GewO, Handelsgewerbe gem. § 103 Abs. 1 lit. b Z. 25 GewO). Ansonsten wird die Festlegung des formellen Befähigungsnachweises stets dem Verordnungsgeber übertragen.

23) Diese Nachsicht vom Befähigungsnachweis, auf die weiter unten noch eingegangen wird, ist im § 28 GewO geregelt. Es handelt sich dabei jedoch stets um eine Ausnahme von der generellen Erfordernis der Erbringung des Befähigungsnachweises.

- 56 -

Der Befähigungsnachweis für den Antritt eines Handwerkes besteht aus dem Zeugnis über die erfolgreich abgelegte *Meisterprüfung* (§ 18 Abs. 1 GewO).²⁴ Im Rahmen dieser Prüfung sind die Fähigkeiten und Kenntnisse, die erforderlich sind, um die dem Gewerbe eigentümlichen Arbeiten meisterlich auszuführen, und die zur selbständigen Ausübung des Gewerbes notwendigen kaufmännischen und rechtlichen Kenntnisse nachzuweisen (§ 18 Abs. 2 GewO). Im allgemeinen ist die Voraussetzung zur Zulassung zur Meisterprüfung die Lehrabschlußprüfung in dem dem Handwerk entsprechenden Lehrberuf und eine mindestens zweieinhalbjährige einschlägige Verwendungszeit über die Lehrzeit hinaus. Von diesem Grundsatz bestehen jedoch zahlreiche Ausnahmen. So kann etwa die Lehrabschlußprüfung auch in einem verwandten Lehrberuf, im Lehrberuf eines verwandten Handwerks oder eines verwandten handwerksartigen Gewerbes erbracht werden. Ebenso muß die Verwendungszeit nicht in dem betreffenden Handwerk selbst verbracht werden. Weiters kann die Lehrabschlußprüfung durch den erfolgreichen Besuch einer Schule oder eines sonstigen Lehrganges ersetzt werden, sofern dies im Berufsausbildungsgesetz vorgesehen ist (§ 18 Abs. 4 GewO). Schließlich kann der erfolgreiche Besuch einer Schule auch die geforderte Verwendungszeit reduzieren.

Äußerst komplex sind die Regelungen hinsichtlich der Befähigungsnachweise für gebundene Gewerbe. Wie erwähnt, werden die geforderten Nachweise nur für Handelsagenten und Handelsgewerbe bestimmt.²⁵ Für alle anderen gebundenen Gewerbe²⁶ werden die entsprechenden Nachweise im Verordnungswege geregelt. Gemäß § 103 Abs. 1 lit. a bis c ergeben sich drei Gruppen von gebundenen Gewerben (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Befähigungsnachweis in gebundenen Gewerben

§ 103 Abs. 1 lit a: z.B. Chemische Laboratorien, Dienstleistungen in der EDV und Informationstechnik, Lüftungstechnik	a) Zeugnis über erfolgreichen Besuch einer Schule b) eines Lehrganges c) eine abgelegte Prüfung d) eine fachliche Tätigkeit
§ 103 Abs. 1 lit b: z.B. Antiquitäten- und Kunstgegenständehändler Blumenbinder, Chemischputzer, Drucker, Fußpfleger, Filmproduktion, Futtermittelerzeuger	a) Lehrabschlußprüfung b) sonstige Prüfung c) Besuch einer Schule d) eines Lehrganges e) eine fachliche Tätigkeit
§ 103 Abs. 1 lit c: z.B. Abdichter, Bürsten- und Pinselmacher	a) eine fachliche Tätigkeit

Die in Abs. 1 lit. a und b angeführten Arten des Nachweises können einzeln oder in Kombination verlangt werden. In jedem Falle ist eine Präzisierung durch Verordnungen erforderlich.

Für freie Gewerbe ist definitionsgemäß kein Befähigungsnachweis erforderlich. Hier ergibt sich jedoch unmittelbar das Problem, inwiefern eine angemeldetes Gewerbe tatsächlich ein freies Gewerbe darstellt. Logischer-

24) Für eine Liste der in der GewO 1973 normierten Handwerke siehe Anhang.

25) In § 107 GewO werden bestimmte erweiterte Mobilitätsrechte normiert: Wer eine Meisterprüfung oder eine entsprechende Konzessionsprüfung abgelegt hat, besitzt auch den Befähigungsnachweis für den Handel mit den entsprechenden Waren, Stoffen und Artikel. Gleiches gilt für Personen, die drei Jahre hindurch ein gebundenes Gewerbe oder an einen Befähigungsnachweis gebundenes Gewerbe in Form eines Industriebetriebes ausgeübt haben. Schließlich erbringt den Befähigungsnachweis für das unbeschränkte Handelsgewerbe auch, wer ein auf bestimmte Waren eingeschränktes Handelsgewerbe durch vier Jahre hindurch selbständig ausgeübt hat.

26) Für eine Liste der nach GewO 1973 gebundenen Gewerbe vgl. Anhang.

weise kann die GewO 1973 ja nicht die freien Gewerbe definieren. Zur Lösung solcher Zweifelsfälle sieht die GewO in § 349 Abs. 1 Z. 1 die Einrichtung schiedsgerichtlicher Ausschüsse bei den Landeskammern der gewerblichen Wirtschaft vor.²⁷

Da der Befähigungsnachweis auf die konstitutiven Merkmale "Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen" abstellt (§ 16 Abs. 2 GewO) kann daraus der Schluß gezogen werden, daß eine Teiltätigkeit eines einen Befähigungsnachweis erfordernden Gewerbes dann als freies Gewerbe einzustufen sein wird, wenn zu seiner Ausübung *keine* derartigen Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen erforderlich sind. Dies wird vermutlich nur in ganz wenigen Fällen eindeutig gegeben sein und die Einordnung von gewerblichen Tätigkeiten daher ein ständiger Konfliktpunkt sein. Folglich wird der Spruchpraxis bei Entscheidungen eine große Faktizität und Präzedenzwirkung zukommen. Da im Rahmen dieses Verfahrens den Interessenvertretungen ein hoher Stellenwert eingeräumt wird, kann daraus leicht eine *strukturversteinemde Tendenz* resultieren.

Im Falle der konzessionierten Gewerbe ist grundsätzlich ein Befähigungsnachweis erforderlich; dieser wird jedoch nicht eindeutig bestimmt sondern auf § 22 Abs. 1 GewO zurückgegriffen womit alle dort genannten Möglichkeiten²⁸ zur Verfügung stehen. Die Art des verlangten Befähigungsnachweises wird in der Regel in Verordnungen präzisiert.

Für den Antritt eines konzessionierten Gewerbes müssen über den Befähigungsnachweis hinaus noch weitere besondere Voraussetzungen erfüllt sein (§ 25 GewO). Es ist dies vor allem das Fehlen von Tatsachen, die es zweifelhaft machen (würden), ob der Bewerber (oder falls es sich um juristische Personen oder Personengesellschaften des Handelsrechtes handelt, die in § 13 Abs. 7 genannten Personen) die für die Ausübung des Gewerbes erforderliche *Zuverlässigkeit* besitzt.²⁹ Die Gewerbebehörde hat eine Konzession unter Bedingungen, mit Beschränkungen oder Auflagen zu erteilen, wenn die allgemeinen oder die besonderen Voraussetzungen nur bei Erfüllung dieser Bedingungen und Einhaltung dieser Beschränkungen und Auflagen gesichert sind (§ 25 Abs. 3 GewO).

Eine Prüfung des *Bedarfes* nach einer beabsichtigten Gewerbeausübung sieht die GewO 1973 im Gegensatz zum davor geltenden Recht nur noch bei wenigen konzessionierten Gewerben explizit vor. Es sind dies das Rauchfangkehrergewerbe (§ 173 GewO) und das Bestattergewerbe (§ 238 Abs. 1 GewO). Bei der Bedarfsprüfung hat die Gewerbebehörde vom gegenwärtigen und dem zu erwartenden Bedarf auszugehen. Nach Erkenntnissen des VwGH findet der Bedarf im "objektiven Verhältnis" zwischen Angebot und Nachfrage seinen Ausdruck. Daraus läßt sich ableiten, daß im Rahmen der Bedarfsprüfung sowohl angebots- als auch nachfrageseitige Faktoren in Betracht zu ziehen sind. Die Bedachtnahme auf die wirtschaftliche Situation bestehender Betriebe ist dabei - zumindest de lege lata - nur ein Faktor unter mehreren.³⁰

27) Vgl. dazu ausführlicher Kupka (1978), S. 323 ff. Zur Frage des Umfanges von Gewerben vgl. unten Punkt 4.

28) Lehrabschlußprüfung oder Ausbildung, aufgrund derer die Lehrabschlußprüfung aufgrund von Vorschriften gemäß dem Berufsausbildungsgesetz ersetzt wird; Zeugnis über eine fachliche Tätigkeit; Zeugnis über eine erfolgreich abgelegte Prüfung; Zeugnis über den erfolgreichen Besuch einer Schule; Zeugnis über den erfolgreichen Besuch eines Lehrganges.

29) Bei der Feststellung der Zuverlässigkeit hat nach § 336 Abs. 1 Z. 3 die Bundesgendarmerie bzw. in Orten, in denen Bundespolizeibehörden bestehen, die Sicherheitsorgane dieser Behörden, mitzuwirken.

In § 193 Abs. 2 wird für das konzessionierte Gewerbe Gastgewerbe darüber hinausgehend festgelegt, daß die erforderliche Zuverlässigkeit insbesondere dann nicht gegeben ist, wenn das bisherige Verhalten des Konzessionswerbers oder der Personen, mit denen sich der Konzessionswerber in einer Erwerbs- oder Lebensgemeinschaft befindet, die Annahme rechtfertigt, daß das Gewerbe in einer nicht dem Gesetz entsprechenden oder in einer das Ansehen der österreichischen Fremdenverkehrswirtschaft schädigenden (!) Weise ausgeübt werden wird.

30) Vgl. dazu und zum Verfahren der Bedarfsprüfung näher Stolzechner (1982), S. 106 ff.

- 58 -

Explizit vorgesehene Bedarfsprüfungen finden sich noch in einigen gewerberechtlichen Nebengesetzen, wie dem Güterbeförderungsgesetz³¹ oder dem Rohrleitungsgesetz.³²

Schließlich finden sich in manchen gewerberechtlichen Nebengesetzen verschiedene Bestimmungen, die etablierte Unternehmen vor *unzulässiger Konkurrenzierung* schützen:

Ein *bevorzugter Anspruch* auf die Deckung eines Bedarfes durch die bestehenden Unternehmen ist etwa im Binnenschiffahrts-Konzessionsgesetz vorgesehen. Demnach darf eine Schiffahrtskonzession nur dann erteilt werden, wenn ein Bedarf nach entsprechenden Verkehrsmitteln gegeben ist und dieser Bedarf von bestehenden Schiffahrtsunternehmen nicht binnen einer von der Behörde festzusetzenden Frist gedeckt werden kann. Etablierte Unternehmen haben somit eine Art "Prioritätsrecht" einen neuen Bedarf abzudecken, wenn dieser durch das Ansuchen eines neuen Konzessionswerbers signalisiert wird.³³

Mit der offensichtlichen Intention, ruinösen Wettbewerb zu unterbinden, wurde in einigen gewerberechtlichen Nebengesetzen, so etwa dem Luftfahrtgesetz, dem Kraftfahrlineiengesetz oder dem Eisenbahngesetz, ein *Verbot unzulässiger Konkurrenzierung* normiert. Rechtstechnisch besteht in diesem Fall ein "... Auftrag an die Behörde, die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Betriebsneugründung bei bestehenden Konkurrenzunternehmen zu prüfen" (Stolzlechner 1982, S. 108). Unzulässige Konkurrenzierung liegt vor, wenn aufgrund des Wettbewerbs durch ein neues Unternehmen ein merklicher Auslastungsrückgang beim bestehenden Unternehmen eintritt, der schließlich zu einer mangelnden Rentabilität dieses Unternehmens führen würde.

2.1.3 Lockerungen der Bestimmungen der GewO

Von der bisher dargestellten Grundsystematik von Marktzutrittsbeschränkungen für neue Wettbewerber in der GewO 1973, die ein außerordentlich enges Raster gewerblicher Tätigkeiten schafft, sind einige Ausnahmen normiert, die in der Regel der Intention folgen, die Mobilität oder Flexibilität im gewerblichen Sektor zu erhöhen. Es sind dies vor allem die gewerblichen *Selbstbedienungs-* und *Nebenrechte*, das Recht zur Führung eines *Nebenbetriebes*, Erleichterungsbestimmungen zur Erlangung der Gewerbeberechtigung für verwandte Gewerbe, Nachsichtsmöglichkeiten vom Befähigungsnachweis, Ausnahmebestimmungen für Gewerbe, die in der Form eines *Industriebetriebes* geführt werden sowie Sonderbestimmungen für *Patentinhaber*.

Bei diesen Rechten ist zu unterscheiden, ob sie für alle Gewerbetreibende (allgemeine Ausübungsrechte), für bestimmte Gruppen von Gewerben (Erzeuger, Händler, Dienstleistungsgewerbetreibende) oder nur für einzelne Gewerbe gelten (Mayr/Wallner (1981, S. 122 ff.)).

2.1.3.1 Allgemeine Ausübungsrechte

Allen Gewerbetreibenden steht das Recht zu, in verwandte Gewerbe hinüberzuarbeiten (§ 30 GewO), eigene Betriebsmittel instandzuhalten und instandzusetzen (§ 32 Abs. 1 und 2 GewO) sowie ihren Werkverkehr selbst durchzuführen (§ 32 Abs. 3 und 4 GewO).

31) Nach einem Urteil des VfGH wurde diese Bedarfsprüfung mit Wirkung per 1.9.1988 aufgehoben.

32) Das der formelle Wegfall der Bedarfsprüfung jedoch nicht zu einem de facto Wegfall führen muß zeigt das Beispiel des Taxigewerbes.

33) Für eine ökonomische Evaluation dieser Bestimmung vgl. weiter unten Punkt III.5.

Als verwandte Gewerbe definiert die GewO solche, die gleiche oder ähnliche Roh- und Hilfsstoffe und Werkzeuge verwenden oder gleiche oder ähnliche Arbeitstechniken und Fachkenntnisse erfordern. Diese Verwandtschaft ist vom BMW per Verordnung formell zu erklären.³⁴ Sofern eine Verwandtschaft dekretiert ist (wie etwa zwischen Hutmachern und Modisten), dürfen ohne besondere weitere Gewerbeberechtigung in untergeordnetem Umfang auch Leistungen des verwandten Gewerbes durchgeführt werden.

Jeder Gewerbetreibende darf seine Betriebsmittel sowohl instandhalten als auch reparieren. Zu diesem Zweck sind jedoch gegebenenfalls entsprechend ausgebildete und erfahrene Fachkräfte heranzuziehen.

Schließlich sind alle Gewerbetreibenden berechtigt, ohne eine Konzession ihre Beschäftigten oder Güter im Rahmen des Werkverkehrs zu befördern.³⁵

2.1.3.2 Ausübungsrechte bestimmter Gruppen von Gewerben

Das Ausmaß der in der GewO eingeräumten Nebenrechte hängt vom Inhalt der gewerblichen Tätigkeit (Erzeugungsgewerbe, Handelsgewerbe oder Dienstleistungsgewerbe) ab. Erzeugern stehen folgende Nebenrechte zu (§ 33 GewO):

- Planung der hergestellten Erzeugnisse,³⁶ selbst wenn die Erzeugnisse dann nicht vom betreffenden Gewerbetreibenden selbst hergestellt werden.
- Vor- und Vollendungsarbeiten, sofern die für die grundsätzliche Absatzfähigkeit der Produkte erforderlich sind.
- Übernahme von Gesamtaufträgen, wobei jedoch für nicht dem Gewerbetreibenden zustehende Arbeiten jeweils befugte Unternehmer heranzuziehen sind.
- Herstellung und Bedrucken von Verpackungen etc., die für den marktmäßigen Verkauf der Produkte erforderlich sind.
- Bedrucken von Webwaren, Strick- und Wirkwaren, Glas-, Gummi- und Plastikwaren, Tapeten usw. soweit es sich um Erzeugnisse des Herstellungsberechtigten oder um solche Fremdwaren handelt, die im zulässigen Rahmen zugekauft wurden.
- Verkauf und Vermittlung von Fremdwaren, wobei jedoch der Charakter des Betriebes als Erzeugungsbetrieb erhalten bleiben muß.
- Vermieten selbst hergestellter bzw. im zulässigen Rahmen zugekaufter Erzeugnisse.
- Herstellung der für die eigenen Erzeugungstätigkeiten erforderlichen Maschinen, Werkzeuge und Vorrichtungen.
- Montage, Aufstellung und Reparatur von Erzeugnissen. Das Montagerecht ist jedoch insofern beschränkt, als keine Montagearbeiten durchgeführt werden dürfen, die in den Vorbehaltsbereich eines anderen Gewerbes fallen (etwa Dachdeckerarbeiten durch den Ziegelerzeuger).
- Recht zum Verkauf von Gebrauchsanweisungen ohne zusätzliche Berechtigung für den Buchhandel.

Nach den §§ 34 und 35 GewO steht *Händlern* die Ausübung folgender Tätigkeiten offen, sofern sie dem ausgeübten Handelszweig entsprechen und nicht konzessionierten Gewerben vorbehalten sind:

34) Siehe Anhang für eine Liste der derzeit als verwandt deklarierten Gewerbe.

35) Zur Ausnahme des Werkverkehrs aus der Konzessionspflicht für das Güterbeförderungsgewerbe vgl. auch die Ausführungen in Teil IV.

36) Ausdrücklich angeführt sind diese Nebenrechte in den § 157 für Baumeister, Zimmermeister und Steinmetzmeister.

- 60 -

- Verkauf von gebrauchten Waren.
- Vermieten von Waren, die verkauft werden dürfen, sofern dies in untergeordnetem Ausmaß erfolgt. Erfolgt das Vermieten in überwiegendem Ausmaß, ist zusätzlich eine Vermietungsberechtigung zu erwerben.
- Vermittlung von Warenhandelsgeschäften, sofern sie nicht in einem ständigen Auftragsverhältnis erfolgen.³⁷
- Beistellung des Materials, wenn Aufträge zur Herstellung von Waren an befugte Erzeuger erteilt werden.
- Durchführung einfacher Gravuren mittels Graviermaschinen.
- Anpassung der gehandelten Waren an die Bedürfnisse des Marktes. Händler dürfen sowohl Anpassungsarbeiten an individuelle Käuferwünsche als auch auf Vorrat durchführen. Allerdings muß es sich um geringfügige Arbeiten an bereits verkaufsfähigen Produkten handeln, die keine besonderen Fachkenntnisse erfordern. Weitergehende Veränderungen dürfen von Händlern zwar in Auftrag genommen werden, deren Ausführung muß jedoch einem befugten Gewerbetreibenden überlassen werden.
- Montage der gelieferten Waren an Ort und Stelle, sofern diese mit einfachen Handgriffen vorgenommen werden kann und hierfür keine besonderen Fachkenntnisse erforderlich sind. Darüber hinausgehende Arbeiten müssen einem befugten Gewerbetreibenden überlassen werden oder können im Rahmen einer entsprechenden Bewilligung für einen Nebenbetrieb durchgeführt werden.
- Regelmäßige Wartung ("Service"), die durch entsprechende Fachkräfte vorzunehmen ist. Das Wartungsrecht umfaßt nicht das Recht zur Vornahme von Reparaturen. Händler können jedoch Reparaturaufträge entgegennehmen und an einen entsprechend befugten Gewerbetreibenden weiterleiten oder Reparaturarbeiten im Rahmen einer Nebenbetriebsbewilligung ausführen.
- Austausch schadhafter Bestandteile, Nachfüllen von Behältern oder die Anbringung von Zubehör, sofern dies mit einfachen Handgriffen vorgenommen werden kann.
- Verkauf von Gebrauchsanleitungen.
- Übernahme von Bestellungen auf Erzeugung, Bearbeitung, Änderung oder Reparatur von Waren bezüglich von Waren, zu deren Verkauf der Händler befugt ist.

Dienstleistungsgewerbetreibenden stehen nach § 36 GewO die den Erzeugern eingeräumten Rechte (Planung, Vor- und Vollendungsarbeiten, Übernahme von Gesamtaufträgen usw.) sinngemäß zu, sofern dadurch der Charakter als Dienstleistungsbetrieb erhalten bleibt. Unter diesen Voraussetzungen steht ihnen auch das Recht zum Verkauf von Waren zu, die sie be- oder verarbeiten oder bei den Leistungen ihres Gewerbes anwenden oder von Geräten, die sie an ein Leitungsnetz anzuschließen berechtigt sind.

2.1.3.3 Ausübungsrechte bestimmter Gewerbe

Die GewO 1973 sieht eine Vielzahl spezifischer Ausübungsrechte für bestimmte Gewerbe vor, die in den Vorbehaltsbereich anderer Gewerbe fallen würden. Darunter fallen unter anderem die - immer wieder von den entsprechenden Interessenvertretungen angezweifelten - *Verabreichungs- und Ausschankrechte* für Bäcker, Fleischer, Konditoren und Lebensmittelhändler (§§ 95-97, § 116 GewO).

So dürfen etwa Bäcker zu ihren Erzeugnissen nichtalkoholische kalte und warme Getränke ausschenken, sofern dabei der Charakter als Erzeugungsbetrieb gewahrt bleibt und keine zusätzlichen Hilfskräfte eingestellt werden. Konditoren dürfen darüber hinaus auch Speiseeis verabreichen. Fleischer oder Lebensmittelhändler dürfen die im Gesetz angeführten Speisen und Beilagen verabreichen. Alle angeführten Gewerbetreibenden haben

37) Diese Bestimmung wurde mit Rücksicht auf das Gewerbe der Handelsagenten erlassen.

- 61 -

die Auflagen, die auch für das Gastgewerbe gelten (etwa hinsichtlich sanitärer Anlagen) zu beachten, wenn mehr als acht Verabreichungsplätze eingerichtet sind.

2.1.3.4 Recht zur Führung eines Nebenbetriebes

In der GewO 1973 wurde erstmals das Recht zur Führung eines Nebenbetriebes verankert. Nach § 37 können Gewerbetreibende, die Handwerke, gebundene oder konzessionierte Gewerbe ausüben gewerbliche Tätigkeiten, die in fachlichem und wirtschaftlichem Zusammenhang mit der Haupttätigkeit stehen, aufgrund einer Bewilligung der Gewerbebehörde ausüben, ohne selbst den dafür erforderlichen Befähigungsnachweis erbringen zu müssen. Die GewO sieht jedoch einige Bedingungen für die Genehmigung der Führung eines Nebenbetriebes vor:

Erstens muß ein Hauptbetrieb vorliegen, zu dessen Betrieb ein Befähigungsnachweis erforderlich ist (Handwerk, gebundenens oder konzessioniertes Gewerbe). Daher können Unternehmer, die ein freies Gewerbe ausüben, keine Nebenbetriebsbewilligung erhalten.

Zweitens muß ein fachlicher und wirtschaftlicher Zusammenhang zwischen dem Haupt- und dem Nebenbetrieb vorliegen. Wie bereits erwähnt wäre eine typische Konstruktion eines Nebenbetriebes ein Handelsbetrieb als Hauptbetrieb und ein Reparaturbetrieb als Nebenbetrieb. Konstruktionen, in denen der Hauptbetrieb ein Handel mit Rohmaterialien und der Nebenbetrieb ein Erzeugungsbetrieb ist sind allerdings nach herrschender Interpretation nicht zulässig (Mayr/Wallner (1981), S. 103).

Konzessionspflichtige Tätigkeiten dürfen drittens nicht als Nebenbetrieb geführt werden.

Weiters dürfen Tätigkeiten, die dem Spediteur vorbehalten sind, nicht als Nebenbetriebe geführt werden (§ 37 Abs 4 GewO).

In allen Fällen muß schließlich fünftens eine Person, die den Befähigungsnachweis für das entsprechende Gewerbe erbringt, hauptberuflich beschäftigt werden. Scheidet dieser befähigte Arbeitnehmer aus dem Betrieb aus, kann innert einer Frist von sechs Wochen, die von den zuständigen Behörden bis auf drei Monate ausgedehnt werden kann, ein neuer Arbeitnehmer bestellt werden, auf den die geforderten Voraussetzungen zutreffen.

Sechstens treffen auch auf die Nebenbetriebe die Bestimmungen hinsichtlich gewerblicher Betriebsanlagen zu.

Mit den Bestimmungen über die Führung von Nebenbetrieben wurde in der GewO 1973 versucht, ein Instrument zur Erhöhung der gewerblichen Mobilität zu schaffen, das die an sich relativ starre und enge Abgrenzung der nach wie vor unterschiedenen Gewerbe etwas auflockert. Tendenziell wäre es geeignet, den gewerblichen Strukturwandel, sofern er sich als horizontale oder vertikale Integration darstellt, zu erleichtern. Aus ökonomischer Sicht weist die gewählte Konstruktion jedoch einige Schwächen auf. So scheint die Erfordernis, den Befähigungsnachweis für einen Hauptbetrieb nachweisen zu können, nur schwer zu rechtfertigen, wenn gleichzeitig ohnehin ein berechtigter hauptberuflicher Arbeitnehmer beschäftigt sein muß. Weiters scheint die gegenwärtige Auslegung der Bestimmungen, wann ein fachlicher und wirtschaftlicher Zusammenhang vorliegt, recht restriktiv.³⁸ Es verwundert daher nicht, wenn im Zeitraum zwischen 1973 und 1988 bundesweit nur etwa 100 bei-

38) Die GewO selbst beläßt es bei dem unbestimmten Rechtsbegriff "fachlicher und wirtschaftlicher Zusammenhang". In der Verwaltungspraxis hat sich jedoch, ohne daß das Gesetz hierzu Verfahrensregeln vorsieht, aufgrund der Anfragen der Bezirksverwaltungs-

- 62 -

spielhafte Fälle von Ansuchen um die Führung eines Nebenbetriebes behandelt wurden. Die tatsächliche Zahl der Genehmigungen zur Führung von Nebenbetrieben ist nicht bekannt. In Wien waren es im Frühjahr 1988 etwa 300 Fälle.³⁹

2.1.3.5 Nachsicht bei der Erlangung der Gewerbeberechtigung

Von einigen der allgemeinen und besonderen Voraussetzungen zur Erlangung einer Gewerbeberechtigung kann in bestimmten Fällen eine Nachsicht erteilt werden. Ganz generell handelt es sich dabei jedoch nicht um mobilitätsfördernde Bestimmungen i.e.S. sondern um klare *Ausnahmebestimmungen*, die nur fallweise zum Tragen kommen können.

Hinsichtlich der in § 13 GewO spezifizierten Ausschlußgründe (siehe oben S. 12 ff.) kann die Gewerbebehörde eine Nachsicht erteilen, wenn die derzeitige Vermögenslage des Einschreiters bzw. sein Lebenswandel seit einer gerichtlichen Verurteilung dies rechtfertigen (§§ 26 f. GewO).

Weiters sieht die GewO 1973 verschiedene Ausnahmemöglichkeiten von den Voraussetzungen zur Erbringung des Befähigungsnachweises vor (§ 28 GewO). So ist etwa die Nachsicht vom vorgeschriebenen Befähigungsnachweis⁴⁰ zu erteilen, wenn nach dem Bildungsgang und der bisherigen Tätigkeit des Nachsichtswerbers angenommen werden kann, daß er die für die Gewerbeausübung erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen besitzt und ihm die Erbringung des vorgesehenen Befähigungsnachweises aufgrund seines Alters, seiner Gesundheit oder sonstigen persönlichen Gründen nicht zuzumuten ist oder wenn besondere örtliche Verhältnisse für die Nachsicht sprechen sowie keine Ausschlußgründe gemäß § 13 vorliegen.

Im Rahmen der Fortbetriebsrechte kann die Nachsicht von einem Befähigungsnachweis auch nur zeitlich begrenzt erfolgen. Weiters kann eine Nachsicht von den Voraussetzungen für die Zulassung zur Meisterprüfung oder zu einer Prüfung zur Erlangung einer Konzession (§ 22 Abs. 1 Z. 3) erteilt werden, wenn nach dem Bildungsgang und der bisherigen Tätigkeit des Nachsichtswerbers eine erfolgreiche Ablegung der Prüfung erwartet werden kann (§ 28 Abs. 7 GewO).

2.1.3.6 Führung in der Form eines Industriebetriebes

Wird ein Handwerk oder ein gebundenes Gewerbe in der Form eines Industriebetriebes ausgeübt, so kann die Erbringung des an sich geforderten Befähigungsnachweises entfallen. Werden konzessionierte Gewerbe in der Form eines Industriebetriebes betrieben, so kann die Erbringung des Befähigungsnachweises durch den Konzessionswerber unterbleiben, wenn der Befähigungsnachweis durch einen Geschäftsführer erbracht wird (§ 7 Abs. 5 und 6 GewO). Von diesen Bestimmungen sind Handelsgewerbe, Verkehrsgewerbe, Fremdenverkehrsgewerbe und einige weitere Dienstleistungsgewerbe ausgenommen (§ 7 Abs. 7 GewO). Wenn das industriemäßige Gewerbe von einer Personengesellschaft des Handelsrechts (KG, OHG) ausgeübt werden soll, entfällt die ansonsten geforderte Bestimmung, daß der gewerberechtliche Geschäftsführer gleichzeitig persönlich haftender Gesellschafter mit Vertretungsbefugnis sein muß.

behörden ein Begutachtungssystem bei den Landeskammern herausgebildet. Vgl. Kupka (1985), S. 35.

39) Wenn von Wien auf die anderen Bundesländer geschlossen wird, ergäbe sich eine Gesamtzahl von rund 1200 Nebenbetrieben in Österreich, was bedeutet, daß weniger als 4 Promille der Gewerbetreibenden von diesem Recht Gebrauch machen.

40) Ausgenommen von dieser Regelung sind die vorgesehenen Zusatzprüfungen für Maler und Tapezierer (§ 99 und § 102 GewO).

Die Überlegung hinter dieser Bestimmung ist, daß in einem industriemäßig betriebenen Gewerbe eher kaufmännische als handwerkliche Kenntnisse und Fähigkeiten erforderlich sind. Weiters wird davon ausgegangen, daß der in der Regel hohe finanzielle Aufwand eine sorgfältige Betriebsführung erzwingt. Die damit geschaffene Zweiteilung in Gewerbe und Industrie ist aus ökonomischer Sicht *inkonsistent*. Sofern im gewerblichen Bereich der Befähigungsnachweis als Schutzinstrument der Käuferinteressen und der etablierten Unternehmen vor ruinöser Konkurrenz gesehen wird, ist nicht logisch, warum diese Erfordernis nicht auch für Gewerbe in der Form eines Industriebetriebes gelten sollte oder umgekehrt die entsprechenden Befähigungsnachweise im Gewerbe nicht wesentlich flexibler gestaltet werden könnten.

Um zu verhindern, daß zur Umgehung eines geforderten Befähigungsnachweises fingierterweise ein Gewerbe in der Form einer Industriebetriebes angemeldet wird, sieht die GewO ein besonderes Prüfungsverfahren durch die Gewerbebehörden vor (§ 347 GewO). Die Gewerbebehörde hat anlässlich der Gewerbeanmeldung oder anlässlich des Ansuchens um die Verleihung einer Konzession zu überprüfen, ob es offenkundig ist, daß die Gewerbeausübung in Form eines Industriebetriebes gar nicht beabsichtigt oder zum gegebenen Zeitpunkt gar nicht möglich ist (§ 347 Abs. 1 GewO).

Die bei dieser Prüfung heranzuziehenden Kriterien sind in § 7 GewO angeführt:

- hoher Einsatz von Anlage- und Betriebskapital;
- Verwendung andersartiger als der dem Handwerk und den gebundenen Gewerben gemäßen Maschinen und technischen Einrichtungen oder Verwendung einer Vielzahl von Maschinen und technischen Einrichtungen gleichen Verwendungszweckes;
- Einsatz von Maschinen und technischen Einrichtungen überwiegend in räumlich oder organisatorisch zusammenhängenden Betriebsstätten;
- serienmäßige Erzeugung und typisierte Verrichtungen;
- weitgehende Arbeitsteilung im Rahmen eines vorbestimmten Ablaufes;
- größere Zahl von ständig beschäftigten Arbeitnehmern und Überwiegen der nur mit bestimmten regelmäßig wiederkehrenden Teilverrichtungen beschäftigten Arbeitskräfte oder automatisierte Betriebsweise;
- organisatorische Trennung in eine technische und eine kaufmännische Führung, wobei sich die Mitarbeit des Gewerbetreibenden im wesentlichen auf leitende Tätigkeiten beschränkt.

Diese Merkmale müssen nicht alle gleichzeitig und nicht in allen Betriebsstätten gegeben sein, wenn der Charakter des Gesamtbetriebes als Industriebetrieb gegeben ist. Weiters kann von Branche zu Branche unterschiedlich sein, welche Merkmale überwiegen müssen.

Obwohl dies in der GewO in dieser Form nicht vorgesehen ist, holen sich in der Praxis die Gewerbebehörden Gutachten der zuständigen Landeskammern der gewerblichen Wirtschaft und der Arbeiterkammern ein, um die Frage nach dem Vorliegen eines Industriebetriebes zu entscheiden.

2.1.3.7 Gewerbeausübung durch Patentinhaber

Nach dem Patentgesetz 1970 gelten für Erfinder und deren Rechtsnachfolger gewerberechtliche Sonderbestimmungen, sofern die Ausübung der patentierten Erfindung ein Gewerbe darstellt (§ 31 PatentG BGBl. 259/1970 und § 3 GewO). Sofern sie sich auf die Ausübung der Erfindung beschränken sind sie nicht an die gewerberechtlichen Bestimmungen zum Antritt eines Gewerbes gebunden. Sie brauchen somit zur Ausübung ihrer Erfindung keine Gewerbeberechtigung begründen und auch keinen etwaigen vorgeschriebenen Befähigungsnach-

- 64 -

weis erbringen. Die Bestimmungen hinsichtlich der Betriebsanlagen und die weiteren gewerberechtlichen Vorschriften gelten jedoch unbeschadet dieser Ausnahme.

2.2 Verhaltensregulierungen im Bereich des österreichischen Gewerbes

Unter "Verhaltensregulierungen" sollen alle rechtlichen Vorschriften und standesrechtlichen Bestimmungen verstanden werden, die die Wettbewerbsintensität in einem Sektor betreffen ohne direkt den Marktzutritt zu regeln oder aber kostenintensive Regulierungen des Verhaltens darstellen ohne von unmittelbarer Relevanz für die Wettbewerbsintensität in einem Sektor zu sein. Darunter fallen etwa Regelungen des Preises, der erlaubten Werbeaktivitäten, der Qualität der angebotenen Güter- und Leistungen oder der betrieblichen Öffnungszeiten.

Während die GewO und die gewerberechtlichen Nebengesetze detaillierte Bestimmungen enthalten, die den Marktzutritt bzw. die Expansion bestehender Betriebe in neue Märkte regeln, sind die in diesen Gesetzen enthaltenen Verhaltensregulierungen einerseits wesentlich seltener und gelten andererseits häufig nur für bestimmte Gewerbe. Zahlreiche Verhaltensregulierungen finden sich jedoch in Gesetzen, die komplementär zur GewO gelten, etwa im Ladenschlußgesetz oder dem Preisgesetz wobei wieder die unterschiedliche Regulierungsintensität dieser Bestimmungen zu beachten ist. Eine Vielzahl von Verhaltensregulierungen finden sich auch in standesrechtlichen Bestimmungen der beruflichen Interessenorganisationen.

Tabelle 5: (Beispielhafte) Verhaltensregulierungen im gewerblichen Sektor

	Anmeldungsgewerbe			
	konzessionierte Gewerbe	Handwerke	gebundene Gewerbe	freie Gewerbe
- Preisregulierung	X	X	X	---
- Qualitätsregulierung	X	X	X	---
- Filialverbot	X	---	---	---
- Werbeverbot	X	---	---	---
- Öffnungszeiten	X	---	X	---
- Arbeitsrechtliche Bestimmungen	X	X	X	X

2.2.1 Preisregulierungen im Bereich der GewO

Die Gewerbeordnung enthält verschiedene Ermächtigungen bzw. Verpflichtungen, Höchstpreise festzusetzen wobei diese Kompetenz entweder dem Landeshauptmann oder dem zuständigen Minister zufällt. Für Bestatter und Rauchfangkehrer (wenn eine Abgrenzung der Kehrgebiete vorgenommen wurde) *hat* der Landeshauptmann im Verordnungswege Maximaltarife festzulegen. Bei bestimmten anderen Gewerben (Fremdenführer, Kanalräumer, Abdecker, Theaterkartenbüros, Taxigewerbe) *kann* er Maximaltarife festlegen, wovon auch in unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch gemacht wurde.⁴¹ Für einige Gewerbe (Immobilienmakler, Immobilien-

41) Für das Taxigewerbe werden jedoch Fixtarife und keine Mindesttarife erlassen.

verwalter, Personalkreditvermittlung, Inkassobüros) kann der Bundesminister für Wirtschaftliche Angelegenheiten bestimmte Höchstsätze für die zu verlangenden Provisionen festsetzen.⁴² Eine besondere Regelung wurde schließlich für das konzessionspflichtige Güterbeförderungsgewerbe gefunden (vgl. weiter unten), in dem die Tarife durch lange Zeit hindurch vom Fachverband der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft gemeinsam mit dem Verkehrsminister festgelegt wurden.

Neben diesen formellen Möglichkeiten zur Preisregulierung bestehen jedoch zahlreiche informelle Regelungen, die den Preiswettbewerb reduzieren. So geben etwa zahlreiche Fachverbände und Innungen "unverbindliche" Preisempfehlungen an ihre Mitglieder heraus (Beispiel Taxifahrten zum Flughafen Schwechat, für die der entsprechende Fachverband lange Zeit empfahl, 100 Schilling Zuschlag zu kassieren). Diese Preisempfehlungen können im Verordnungswege durch den entsprechenden Minister für "verbindlich" erklärt werden. Ist dies der Fall, sind sie von der ansonsten gültigen Anwendung der entsprechenden wettbewerbsgesetzlichen Regelungen (Preisgesetz, Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb) ausgenommen. Ein beliebtes verdecktes Instrument zur Preisbindung sind "Kalkulationsrichtlinien", die von den Interessenvertretungen herausgegeben werden und die letztlich Quasi-Richtpreischarakter besitzen.

Sind Höchsttarife festgelegt, ist deren Überschreitung strafbar und kann bei mehrmaliger Wiederholung sogar zum Entzug der Gewerbeberechtigung führen. Unterschreitungen sind im allgemeinen nicht strafbar, sie könnten jedoch, wenn sie planmäßig zwecks Schädigung der Mitbewerber vorgenommen wird, nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb bestraft werden (Mayr/Wallner 1981, S. 96).

2.2.2 Bestimmungen zur Erhöhung der Markttransparenz

Zahlreiche Bestimmungen der Gewerbeordnung zielen offensichtlich darauf ab, die Transparenz des Marktes zu erhöhen. Zu diesen Vorschriften zählen etwa Preisauszeichnungsvorschriften (§ 73 Abs. 2 und 3 GewO), die Ersichtlichmachung der Geschäftsbedingungen (§ 73 Abs. 1 GewO) oder Gewerbeausübungsregeln für verschiedene Gewerbe (etwa die Immobilienmakler).

2.2.3 Werbeverbot

Für einige (wenige) Gewerbe ist in der Gewerbeordnung ein explizites Verbot bestimmter Werbeaktivitäten enthalten, das die zulässige Werbung auf ein Minimum einschränkt. Davon betroffen war bis vor kurzem etwa das konzessionierte Gewerbe der Kontaktlinsenoptiker⁴³ und ist nach wie vor das konzessionierte Gewerbe der Ausgleichsvermittlung.

2.2.4 Kontrahierungszwang

Die österreichische Rechtsordnung baut auf dem Prinzip auf, daß zum Zustandekommen eines Vertrages über die Lieferung von Waren oder die Erbringung einer Dienstleistung eine übereinstimmende Willenserklärung beider Vertragspartner erforderlich ist. Von diesem Prinzip sind im Gewerbebereich zwei Ausnahmen in Form

42) Dabei handelt es sich in jedem Fall um Höchstsätze und nicht um fixe Provisionssätze. Dennoch kommt diesen Sätzen de facto Fixpreischarakter zu. Vgl. dazu weiter unten.

43) § 236 c Abs. 1 der GewO hielt fest, daß für den Kleinhandel mit Kontaktlinsen und das Anpassen der Kontaktlinsen nur derart geworben werden darf, daß Kontaktlinsen mit einem die vorerwähnten Tätigkeiten betreffenden schriftlichen Hinweis in den Schaufenstern und Betriebsräumen der Gewerbetreibenden und auf Ausstellungen und bei Fachkongressen zur Schau gestellt werden. Diese Bestimmung wurde vom VfGH aufgehoben.

- 66 -

eines Kontrahierungszwanges vorgesehen. Dies trifft einerseits das Taxigewerbe im Ortsbereich der Standortgemeinde, für das im Rahmen des geltenden Tarifes eine Beförderungspflicht vorliegt. Andererseits ist ein derartiger Kontrahierungszwang im Gesetz zur Sicherung der Nahversorgung vorgesehen, in dem es heißt, daß einem Käufer der Verkauf von Waren des täglichen Bedarfes nicht verweigert werden darf, wenn ihm die Besorgung dieser Waren in anderen, entfernt gelegenen Betrieben nicht zugemutet werden kann.

2.2.5 Filialverbot

Ein generelles Filialverbot existiert in der Gewerbeordnung nicht. Vielmehr kann jedes Gewerbe auch in mehreren Betriebsstätten ausgeübt werden, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Ebenso ist der Betrieb mehrerer Gewerbe möglich, wobei jeweils die spezifischen Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Lediglich im Rauchfangkehrergewerbe besteht die Einschränkung, daß dieses Gewerbe in maximal zwei Betrieben ausgeübt werden darf. Eine verdeckte Form eines "Filialverbotes ist das im Nahverkehrsgesetz enthaltene Verbot, daß Taxilenker Fahrgäste in einem anderen als ihrem Standortgebiet nicht aufnehmen dürfen (es sei denn, auf Bestellung).

2.2.6 Standesregeln

Seit der GewRNov 1988 ist dem zuständigen BM auch die Möglichkeit gegeben, Standesregeln zu erlassen (§ 69 Abs. 2 GewO). Dies ist prinzipiell für alle Gewerbe möglich. Deren Gestaltung und Auswirkungen können zum gegebenen Zeitpunkt allerdings noch nicht evaluiert werden. Die Kammern haben in der Vergangenheit eher nur im eingeschränkten Ausmaß Standesregeln für ihre Mitglieder erlassen.

2.2.7 Kostenintensive Verhaltensregulierungen

Über diese Regulierungen hinaus bestehen noch eine Vielzahl von im Verordnungswege festgelegten Verhaltensregulierungen teilweise sehr spezifischer Art, auf die im Rahmen dieser Arbeit nicht im Detail eingegangen werden kann. Dazu zählen etwa Vorschriften hinsichtlich der Namensgebung und Bezeichnung von Gewerben und Betriebsstätten, Schutzvorschriften für Maschinen und Anlagen, Vorschriften bezüglich des Energieverbrauches von Maschinen, Ausübungsvorschriften für verschiedene konzessionierte Gewerbe,⁴⁴ Buchführungsvorschriften, Verbote (etwa für Bestatter), Kunden unaufgefordert zu Hause aufzusuchen oder die Verpflichtung, bestimmte Versicherungen abzuschließen. Die Angemessenheit dieser Regulierungen verdient eine kritische Überprüfung im Einzelfall. Vielen dieser Vorschriften ist gemein, daß sie zu einer Belastung mit administrativen Arbeiten führen, ohne jedoch von unmittelbarer Bedeutung für die Wettbewerbsintensität in einem Sektor zu sein. Obwohl sie aus diesem Grund aus dieser Untersuchung weitgehend ausgeklammert wurden, stellen sie doch ein großes Potential für Verwaltungsvereinfachungen dar. Zahlreiche dieser Regelungen, die ihrer Intention nach eine gewisse Mindestqualität von Leistungen sichern helfen sollen, könnten vermutlich aufgehoben und effektiver dem Reputationswettbewerb zwischen Gewerbetreibenden überlassen werden und derart auch zu einer erheblichen Kosteneinsparung im Bereich der öffentlichen Verwaltung beitragen.

⁴⁴⁾ So wurde etwa im Reisebürogewerbe festgelegt, wieviele Telefonanschlüsse vorhanden sein müssen.

3. Regulierungen im Bereich der freien Berufe

Von ihren Aufgabenstellungen her gesehen, sind die freien Berufe eine äußerst heterogene Gruppe. Ein gemeinsames Merkmal findet sich einerseits im Dienstleistungscharakter der produzierten Leistungen und andererseits in der ähnlichen historischen Entwicklung dieser Berufe, die in den meisten Fällen als besonders wichtig für ein funktionierendes Staatswesen angesehen wurden (etwa im Bereich der Rechtspflege) und denen - unter allerdings sehr wechselnden Umständen - im Laufe der Zeit eine weitreichende berufsständische Autonomie zugestanden wurde. Die besonders starke Stellung der Kammern und deren Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich des Staates sind wohl auch ein hervorstechendes Charakteristikum dieser Berufe.

In dieser Arbeit kann auf die einzelnen freien Berufe nicht im einzelnen eingegangen werden. Die Fallstudie zum Stand der Ziviltechniker versucht, in diesem Bereich stärker in die Tiefe zu gehen. Hier sollen einige wesentliche Regulierungen der freien Berufe synoptisch dargestellt werden.⁴⁵ Auf Details und spezifische Probleme kann in dieser Übersicht nicht eingegangen werden, doch werden auf diese Weise gewisse Gemeinsamkeiten und Unterschiede sichtbar. Ähnlich wie in den in der Gewerbeordnung geregelten Berufen lassen sich aus einer ökonomischen Perspektive Marktzutrittsregulierungen und Verhaltensregulierungen unterscheiden.

3.1 Marktzutrittsregulierungen im Bereich der freien Berufe

Tabelle 6 gibt anhand der Beispiele der Rechtsanwälte, der Notare, der Wirtschaftstreuhand⁴⁶ und der Ziviltechniker⁴⁷ einen gerafften Überblick über die typischerweise bei den freien Berufen bestehenden Marktzutrittsregulierungen. Vor allem bei den Notaren und den Rechtsanwälten reichen die Wurzeln dieser Regelungen weit ins 19. Jahrhundert und teilweise noch weiter zurück. Die derzeit geltenden Rechtsgrundlagen dieser Berufe stammen - mit Novellierungen - im wesentlichen aus dem vorigen Jahrhundert.⁴⁸ Etwas jünger sind hingegen die Rechtsgrundlagen der Wirtschaftstreuhand, die im engeren Sinn erst nach dem 2. Weltkrieg geschaffen wurden.⁴⁹

45) Aufgrund der spezifischen Probleme, die sich im Gesundheitsbereich ergeben, werden die freien Berufe der Ärzte, Zahnärzte, Dentisten, Apotheker, Hebammen usw. aus dieser Untersuchung weitgehend ausgeklammert. Es wäre jedoch ein dringliches Problem, diese Bereiche einer eingehenden Analyse unter dem Aspekt der Regulierung zu unterziehen.

46) Zu den Wirtschaftstreuhandern zählen derzeit folgende Berufsgruppen: Wirtschaftsprüfer und Steuerberater, Buchprüfer und Steuerberater. Die Befugnis des Buchprüfers und Steuerberaters läuft jedoch aus, sodaß in Hinkunft nur noch die beiden Befugnisse Wirtschaftsprüfer bzw. Steuerberater bestehen werden.

47) Auf eine bestimmte Gruppe von Ziviltechnikern, die Ziviltechniker für Bauwesen wird weiter unten noch im Detail eingegangen.

48) So etwa die Notariatsordnung (NO) aus dem Jahr 1871 (RGBl. 75/1871) oder die Rechtsanwaltsordnung (RAO) aus dem Jahr 1868 (RGBl. 96/1868).

49) Vor allem mit dem Wirtschaftstreuhand-Kammergesetz (WTKG) 1947 (BGBl. 20/1948) und der Wirtschaftstreuhand-Berufsordnung (WTBO) 1955 (BGBl. 125/1955). Die Disziplinargewalt der Kammer der Wirtschaftstreuhand ist in der Wirtschaftstreuhand-Disziplinarordnung (WTDÖ) 1962 (BGBl. 63/1962) geregelt.

- 68 -

Tabelle 6: Marktzutrittsbeschränkungen bei den freien Berufen

Persönliche Voraussetzungen	Rechtsanwälte	Notare
♦ österreichische Staatsbürgerschaft	erforderlich	erforderlich
♦ Eigenberechtigung	erforderlich	erforderlich
♦ Mindestalter	-	- [1]
♦ Sonstige persönliche Voraussetzungen	-	"ehrenhaftes Vorleben"
Fachliche Voraussetzungen		
♦ Ausbildung	Universitätsstudium	Universitätsstudium
♦ Praxis [4]	7 Jahre	6 Jahre
♦ Berufsprüfung	Rechtsanwaltsprüfung	Notariatsprüfung[2]
Sonstige Voraussetzungen		
♦ Bedarfsprüfung	-	Gebietsaufteilung
♦ Kammermitgliedschaft	erforderlich	erforderlich
♦ Registrierung	Eintragung in Rechtsanwaltsliste	Ernennungsurkunde
♦ Versicherung, Berufseid etc.	ja	ja
Persönliche Voraussetzungen	Wirtschaftstrehänder	Ziviltechniker
♦ österreichische Staatsbürgerschaft	erforderlich	erforderlich
♦ Eigenberechtigung	erforderlich	erforderlich
♦ Mindestalter	24 bzw. 30 Jahre	-
♦ Mangel an Ausschlußgründen	ja	ja
♦ Sonstige persönliche Voraussetzungen	Vertrauenswürdigkeit, geordnete wirtschaftliche Verhältnisse	Zuverlässigkeit
Fachliche Voraussetzungen		
♦ Ausbildung	Reifeprüfung bzw. Studienberechtigungsprüfung; ab 1991 Studium [3]	Universitätsstudium oder Hochschulstudium
♦ Praxis [4]	4 Jahre für Steuerberater weitere 3 Jahre für Wirtschaftsprüfer	5 Jahre
♦ Berufsprüfung	Wirtschaftstrehänderprüfung	Ziviltechnikerprüfung
Sonstige Voraussetzungen		
♦ Bedarfsprüfung	-	-
♦ Kammermitgliedschaft	ja	ja
♦ Versicherung, Berufseid etc.	ja	ja

[1] Der Bewerber für eine Notariatsstelle darf das 64. Lebensjahr noch nicht beendet haben.

[2] Früher wurde auch die Rechtsanwalts- oder Richteramtsprüfung anerkannt.

[3] Für die Berufsgruppen der Buch- und Wirtschaftsprüfer ist bereits derzeit ein einschlägiges Studium erforderlich.

[4] Bezüglich der Praxiserfordernis bestehen in geringem Ausmaß Nachsichts- bzw. Anrechnungsmöglichkeiten.

Ein Bewerber um einen freien Beruf hat eine Reihe persönlicher Voraussetzungen zu erfüllen. Nach der derzeitigen Rechtslage ist die österreichische *Staatsbürgerschaft* eine unumgängliche Voraussetzung, um in Österreich einen freien Beruf ausüben zu können.⁵⁰ Explizit ist ein Mindestalter nur bei den Wirtschaftstreuändern vorgesehen, wenngleich sich aufgrund der Ausbildungs- und Praxiserfordernisse ein - in der Regel relativ hohes - implizites Mindestalter zum Antritt eines der angeführten Berufe ergibt. Ferner sind verschiedene weitere Voraussetzungen zu erfüllen, wie etwa "ehrenhaftes Vorleben" um Notar zu werden (§ 6 Abs. 1 NO) oder eine "besondere Vertrauenswürdigkeit"⁵¹ und "geordnete wirtschaftliche Verhältnisse" (§ 6 WTBO), um die Befugnis eines Wirtschaftstreuänders erwerben zu können.

Zu diesen persönlichen Voraussetzungen kommen eine Reihe fachlicher Voraussetzungen. Mit Ausnahme der Steuerberater⁵² ist derzeit für alle freien Berufe ein *einschlägiges Studium* an einer Universität oder Hochschule erforderlich. Auch bei den Steuerberatern wird ab 1991 ein Studium obligatorische Voraussetzung werden.⁵³ Zusätzlich zu dem geforderten Studienabschluß sind unterschiedlich lange *Praxiszeiten* nachzuweisen, um eine entsprechende Berufsbefugnis zu erhalten.⁵⁴ Schließlich ist in allen Fällen eine, in der Regel von der zuständigen Kammer abgenommene, *Berufsprüfung* abzulegen.⁵⁵

Sind diese persönlichen und fachlichen Voraussetzungen erfüllt, hat der Berufswerber noch einige sonstige Voraussetzungen zu erbringen. Besonders restriktiv ist unter ökonomischen Gesichtspunkten der vollständige Wettbewerbsschutz bei den Notaren, der durch die Aufteilung des Bundesgebietes in Amtssprengel mit nur jeweils einem Notar gegeben ist. Diese Form der Bedarfsprüfung führt in der Folge zu weiterem Regulierungsbedarf bei den Notaren. Bei den anderen Berufsgruppen ist eine ähnlich Form der Bedarfsprüfung gesetzlich nicht vorgesehen.

Die obligatorische Kammermitgliedschaft ist logische Folge des österreichischen Systems der Einbindung der Kammern in die staatliche Verwaltung und sichert diesen über das Disziplinarrecht ein Sanktionspotential zur Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen der Berufsordnungen und Standesregeln. Weiters ist in der Regel noch die Eintragung in entsprechende Berufslisten erforderlich (so z.B. in die Rechtsanwaltsliste oder die Liste der Wirtschaftstreuänder). Schließlich müssen Angehörige freier Berufe in der Regel einen Berufseid ablegen und eine Berufshaftpflichtversicherung abschließen.⁵⁶

50) Im Zuge einer wie immer gearteten Annäherung an die Europäische Gemeinschaft müßten besonders von dieser Bestimmung Abstriche gemacht werden. Vgl. dazu weiter unten.

51) In § 5 WTBO wird festgehalten, daß diese besondere Vertrauenswürdigkeit insbesondere dann nicht vorliegt, wenn der Berufswerber aus genauer spezifizierten Gründen von einem Gericht oder einer Finanzstrafbehörde rechtskräftig verurteilt worden ist und die Verurteilung nicht getilgt worden ist.

52) Und der freiberuflich tätigen Hebammen.

53) Für den unvoreingenommenen Beobachter wirkt es fast enthüllend, wenn im Vorwort des berufsrechtlichen Handbuchs der Kammer der Wirtschaftstreuänder stolz darauf hingewiesen wird, "... das auch dafür gesorgt (sei), daß ab 1991 eine akademische Vorbildung als Qualifikation für die Erlangung jeglicher wirtschaftstreuänderischer Berufsbefugnis erforderlich ist".

54) Bei den Notaren sind mindestens drei Jahre dieser geforderten Praxis nach der Berufsprüfung als Notariatskandidat abzulegen.

55) Diese kann in der Regel noch während der geforderten Praxiszeit abgelegt werden.

56) Vgl. dazu näher die Ausführungen zu den Ziviltechnikern.

3.2 Verhaltensregulierungen im Bereich der freien Berufe

Anders als die in der GewO geregelten Wirtschaftsbereiche verfügen die freien Berufe über ein ausgeprägtes und differenziertes System von Verhaltensregulierungen, das vor allem in berufsständischen Vorschriften kodifiziert ist und deren Einhaltung im Rahmen der Disziplinargewalt der Kammer überwacht wird.⁵⁷ Die wichtigsten dieser Regelungen betreffen die Preisbildung für Leistungen der freien Berufe, die Möglichkeiten, durch Werbeaktivitäten die Markttransparenz zu beeinflussen, die zulässige Unternehmensform, Verpflichtungen, bestimmte Leistungen erbringen zu müssen, sowie Unvereinbarkeits- und Ausschließlichkeitsbestimmungen (siehe Tabelle 7).

Tabelle 7: Verhaltensregulierungen bei den freien Berufen

	Rechtsanwälte	Notare
◆ Gebührenordnung	nicht bindende Gebührenordnung Pauschalierung möglich	fixe Tarife
◆ Werbung	generell verboten nur begrenzte Anzeigen zulässig	generell verboten, nur Anzeige der Kanzleieröffnung gestattet
◆ Unternehmensform	Gesellschaftsbildung ausgeschlossen	Gesellschaftsbildung untersagt
◆ Kontrahierungszwang	nein	ja
◆ Unvereinbarkeit/ Ausschließlichkeitsrechte	ja	ja
	Wirtschaftstreuhänder	Ziviltechniker
◆ Gebührenordnung	nicht bindende Gebührenordnung	Mindestgebührenordnung
◆ Werbung	generell verboten nur begrenzte Anzeigen zulässig	nicht generell verboten
◆ Unternehmensform	Gesellschaftsbildung möglich	Gesellschaftsbildung untersagt
◆ Kontrahierungszwang	nein	teilweise
◆ Unvereinbarkeit/ Ausschließlichkeitsrechte	ja	ja

57) Die GewO 1973 sah in § 69 Abs. 2 in bestimmten, taxativ aufgezählten Fällen vor, daß der BMHGI (nun BMWA) Gewerbeausübungsregeln durch Verordnung festlegen kann. Für einzelne Gewerbe war darüber hinaus nach Anhörung der zuständigen Gliederung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft die Festlegung von Standesregeln möglich. Es waren dies die Gewerbe der Immobilienmakler (§ 261), der Immobilienverwaltung (§ 265), der Personalkreditvermittlung (§ 269) sowie der Inkassobüros (§ 309), wobei bei den letzteren jeweils auf § 261 GewO verwiesen wurde. Von diesen Bestimmungen wurde in einigen Fällen Gebrauch gemacht, jedoch sind diese Bestimmungen, bezogen auf die Vielzahl bestehender Gewerbe, bei weitem nicht so lückenlos wie in den Berufsgruppen der freien Berufe. Die GewRNov 1988 sieht nun in § 69 Abs. 2 für alle Gewerbe die Möglichkeit vor, daß Ausübungsregeln und Standesregeln erlassen werden. Wieweit davon in Zukunft Gebrauch gemacht werden wird, läßt sich derzeit noch nicht abschätzen.

Preisregelungen erfolgen in den hier betrachteten freien Berufen mit unterschiedlicher Intensität. Ein nahezu durchgängiges Prinzip, das etwa für die Rechtsanwälte, Wirtschaftstreuhänder oder Ziviltechniker gilt, ist die Möglichkeit, einerseits entsprechend der tatsächlich für eine Leistung in Anspruch genommenen Zeit zu verrechnen (beispielsweise Zeitgebühr der Ziviltechniker) oder nach dem jeweils relevanten Gesamtwert der Leistung (beispielsweise bei Architekten als Prozentsatz der Herstellungskosten eines Bauwerkes oder bei den Rechtsanwälten nach dem Streitwert). Auch Kombinationen dieser Grundprinzipien sind vorstellbar. Für Rechtsanwälte besteht weiters die Möglichkeit, ihre Leistung zu pauschalieren.⁵⁸

Ähnlich sind auch die Verfahren der Gebührenerlassung. Stets ist eine administrative Kontrollinstanz eingebunden. Sowohl NTG, GKTG, als auch RATG werden nach einem Überprüfungsverfahren in Gesetzesform vom Nationalrat beschlossen. Die Mindestgebühren der Ziviltechniker werden gemäß § 31 Abs. 2 von der Bundes-Ingenieurkammer als verbindlich erlassen, wobei das BMWA als Aufsichtsbehörde eingeschaltet ist.⁵⁹ Einzig die AHR der Rechtsanwälte und der Wirtschaftstreuhänder werden allein von der Kammerorganisation beschlossen.

Deutliche Unterschiede in den Gebührenordnungen ergeben sich jedoch hinsichtlich ihrer *Verbindlichkeit*. Weisen sowohl Wirtschaftstreuhänder als auch Rechtsanwälte *nicht bindende* Gebührenordnungen auf, sind etwa die Gebühren der Notare *Fixgebühren* und die der Ziviltechniker *Mindestgebühren*, auf deren Unterschreitung zumindest formell disziplinäre Sanktionen ergriffen werden können. Ein Preiswettbewerb ist daher zumindest formell bei Notaren und Ziviltechnikern ausgeschlossen und findet nur in informeller Duldung statt. Bei Rechtsanwälten und Notaren ist ein Preiswettbewerb zwar theoretisch "gestattet", über seine tatsächliche Intensität liegen jedoch kaum Informationen vor.

Dies berührt unmittelbar eine wesentliche andere Regulierung der freien Berufe, nämlich das *Werbeverbot*.⁶⁰ Mit Ausnahme der Ziviltechniker, die keinem expliziten standesrechtlichen Werbeverbot unterliegen,⁶¹ gilt für die anderen Berufsgruppen ein generelles Werbeverbot, das nur ganz wenige Ausnahmen vorsieht. Erlaubt ist etwa das Anzeigen der Eröffnung einer Kanzlei, deren Verlegung und ähnliches. Selbst die Ausgestaltung des Briefpapiers ist unter diesen Gesichtspunkten eingeschränkt. Durch dieses Werbeverbot wird die Markttransparenz beträchtlich eingeschränkt, worauf später noch zurückzukommen sein wird.

58) Bei den Rechtsanwälten sind die relevanten Bestimmungen vor allem enthalten im Rechtsanwaltstarifgesetz (RATG, BGBl. 189/1969 idGF), das den Kostenersatz für Leistungen des Rechtsanwaltes zwischen den Parteien regelt, und in den Autonomen Honorar-Richtlinien (AHR), die Grundlage für die Entlohnung des Rechtsanwaltes durch seine Partei sind. Die Abgeltungen für pauschalierte Leistungen sind ebenfalls gesetzlich geregelt (BGBl. 560/1983 idGF), ebenso die Zuschläge zu den Rechtsanwaltstarifen (BGBl. 102/1985 idGF).

Die Gebühren der Notare sind vor allem im Notariatstarifgesetz (NTG, BGBl. 576/1973 idGF), die erlaubten Zuschläge in BGBl. 99/1985, geregelt. Für Amtshandlungen als Gerichtskommissär gilt das Gerichtskommissionstarifgesetz (GKTG, BGBl. 108/1971 idGF) und sofern beauftragterweise Leistungen erbracht werden, die auch Rechtsanwälte erbringen dürfen, das oben erwähnte Rechtsanwaltstarifgesetz.

Für Wirtschaftstreuhänder gelten seit 1985 neue Honorarbestimmungen, die Autonomen Honorar-Richtlinien (AHR), in der die entsprechenden Zeit- und Wertgebühren sowie verschiedene Zuschlagsätze festgelegt sind.

Die Gebühren der Ziviltechniker, die ja eine in zahlreiche Teilbefugnisse ausdifferenzierte Berufsgruppe sind, bestimmen sich jeweils entsprechend spezifischer Regelungen, so etwa nach den Gebührenordnungen für Bauwesen (GOB), Architekten (GOA), Vermessungs-~~wesen~~ (GOV) oder für industrielle Technik (GOI).

59) Gebührenordnungen, deren Verbindlicherklärung beabsichtigt ist, hat die Bundesingenieurkammer dem BMWA vorzulegen. Die Verbindlicherklärung kann binnen drei Monaten nach Vorlage untersagt werden. Die Verbindlicherklärung ist nur dann zulässig, wenn keine Untersagung stattfindet oder das BMWA vor Fristablauf bekanntgibt, daß es die Verbindlichmachung nicht untersage (§ 31 Abs. 2 IKG).

60) Vgl. dazu allgemein Köhler (1988)

61) Allerdings ist auffällig, daß sie trotz prinzipieller Werbemöglichkeit kaum das Instrument Werbung explizit einsetzen. Vgl. dazu die Fallstudie Ziviltechniker.

Streng reguliert ist ferner die Möglichkeit der Bildung von Kapitalgesellschaften und Personengesellschaften des Handelsrechtes. Mit Ausnahme der Wirtschaftstreuhand ist sie für die hier untersuchten Berufsgruppen ausgeschlossen. Einzig Erwerbsgesellschaften Bürgerlichen Rechts können von Freiberuflern gleicher Befugnis gegründet werden.⁶² Dies ist sowohl unter Haftungsgesichtspunkten als auch unter dem Gesichtspunkt einer zukunftsorientierten Diversifikation des in Kanzleien angebotenen Leistungsbündels relevant. Unter Haftungsgesichtspunkten stellt gerade bei größeren Leistungen die Form einer gut dotierten Kapitalgesellschaft einen erheblichen wettbewerblichen Vorteil dar.⁶³ Weiters scheint es in einer stets komplexer werdenden und international verflochtenen Wirtschaft gerade für das Segment der Wirtschaftsberatung und -vertretung wichtig, den potentiellen Kunden fachübergreifende Expertise, etwa auf steuerlichen, juristischem und auch unternehmensberaterischen Gebiet als Bündel anbieten zu können. Ein solches differenziertes Angebot ist jedoch bei dem bestehenden Verbot der interdisziplinären Zusammenarbeit nur sehr begrenzt möglich.⁶⁴

Ein *Kontrahierungszwang* besteht für Notare und ein eingeschränkter Kontrahierungszwang für Ziviltechniker (beispielsweise für bestimmte Leistungen an öffentliche Gebietskörperschaften).

Schließlich existieren für alle freien Berufe bestimmte *Ausschließlichkeitsrechte*, Tätigkeiten, die nur diese Berufsgruppe ausüben darf. Relativ weitgehende Befugnisse weisen die Rechtsanwälte auf, die nahezu alle von den anderen hier betrachteten Berufsgruppen abgedeckten Tätigkeiten auch selbst durchführen dürfen, was umgekehrt nicht gilt. Notaren vorbehalten ist etwa das Tätigwerden als Gerichtskommissär, d.h. als Beauftragter eines Gerichtes, die Errichtung öffentlicher Urkunden oder die Verwahrung ihnen anvertrauter Urkunden sowie die Übernahme von Geldern und Wertpapieren zur Ausfolgung an Dritte (§ 1 NO).

Innerhalb der Wirtschaftstreuhand gelten Regelungen über Tätigkeiten, die den einzelnen Berufsgruppen vorbehalten sind. Wirtschaftstreuhandern und Steuerbratern vorbehalten ist etwa die Prüfung von Jahresabschlüssen von Aktiengesellschaften (§ 31 WTBO); Buchprüfern und Steuerberatern vorbehalten sind beispielsweise die gesetzlich vorgeschriebene Prüfung der Buchführung oder die Erstattung von Sachverständigengutachten auf dem Gebiete des Buchführungs- und Bilanzwesens (§ 32 WTBO). Den Steuerberatern schließlich sind u.a. im Auftrage Dritter durchgeführte Prüfungsaufgaben, sofern sie nicht einen förmlichen Bestätigungsvermerk erfordern, vorbehalten (§ 33 WTBO). Hierbei umfassen die jeweils umfassenderen Befugnisse jeweils auch die Befugnisse der weniger umfassenden Berufsgruppen.

Der Ausschließlichkeitsbereich bei den Ziviltechnikern hat sich in den letzten Jahren durch die Erweiterung der Befugnisse anderer Berufsgruppen sukzessive verkleinert und umfaßt beispielweise Aufgaben im Vermessungswesen, im Markscheidewesen.

Weiters steht ihnen in ihrer Quasi-Notariatsfunktion das Recht zu, Parteien bei den entsprechenden Baubehörden zu vertreten.

62) Die RAO etwa enthält keine Vorschriften über Rechtsanwaltsassoziationen. Die dazu erlassenen Richtlinien schreiben lediglich vor, daß solche Sozietäten den standesrechtlichen Vorschriften unterliegen und sich nur Rechtsanwälte mit dem gleichen Kanzleisitz zur gemeinsamen Berufsausübung verbinden dürfen. Allerdings haben die Rechtsanwaltskammern stets die Form der Gesellschaft m.b.H. als unzulässige Gesellschaftsbildung erachtet. Vgl. dazu Cerha et. al. (1980).

63) Mit der Einführung von Berufshaftpflichtversicherungen, die etwa bei den Ziviltechnikern nach längeren Widerständen erst im Jahre 1981 erfolgte, wurde zumindest teilweise versucht, dieses Problem zu bewältigen.

64) Das zur Zeit diskutierte Partnerschaftsgesetz stellt zweifellos einen wichtigen Schritt dar. Ein erheblicher Nachteil liegt jedoch gerade darin, daß fachübergreifende Partnerschaften auch in diesem Entwurf wieder nicht vorgesehen sind.

Die hier dargestellten freien Berufe unterliegen in unterschiedlichem Ausmaß Beschränkungen hinsichtlich ihrer *geographischen Diversifikationsmöglichkeiten*. Die über ein Gebietsmonopol verfügenden Notare sind an ihr Amtssprengel gebunden, können ihre Leistungen jedoch im gesamten Bundesgebiet anbieten. Ähnliches gilt für Ziviltechniker und Rechtsanwälte, die jeweils nur einen Sitz haben können, aber ihre Leistungen im gesamten Bundesgebiet anbieten können. Flexibler sind die Regelungen betreffend die Wirtschaftstreuhandler, die unter bestimmten Umständen eine weitere Kanzlei eröffnen dürfen, sofern ein befugter hauptberuflicher Mitarbeiter eingestellt wird.

In der Regel bestehen für die hier diskutierten Berufe auch *Unvereinbarkeitsbestimmungen*.⁶⁵ Über diese Bestimmungen hinausgehend wurden in den Berufsgesetzen der hier betrachteten freien Berufe noch verschiedene weitere Standespflichten kodifiziert, etwa die Verschwiegenheitspflicht, die Pflicht der Rechtsanwälte jeden "mit Eifer, Treue und Gewissenhaftigkeit" (§ 9 Abs. 1 RAO) zu vertreten oder die in den §§ 25-28 der WTBO festgelegten Pflichten der Wirtschaftstreuhandler (u.a. Gewissenhaftigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Unabhängigkeit).

4. Verfahrensaspekte der Regulierungen des Gewerbes und der freien Berufe

Eine Erfassung der ökonomischen Auswirkungen rechtlicher Normen kann nicht an deren Inhalten allein ansetzen, sondern hat auch *Verfahrensaspekte* mit zu berücksichtigen, da die tatsächliche Umsetzung der vorhandenen Normen nicht unabhängig von der Möglichkeit unterschiedlicher Personen und Interessengruppen ist, in der Präzisierung dieser Normen als Partei oder sonstig Berechtigte mitzuwirken. Im Bereich der Regulierungen des österreichischen Gewerbes und der freien Berufe ist dies insbesondere deshalb interessant, weil sehr häufig unklare (oder überhaupt nicht präzisierbare) Rechtsbegriffe verwendet werden und anstelle dessen Verfahrensregeln angegeben werden, wie diese unklaren Begriffe von Fall zu Fall konkretisiert zu werden haben.⁶⁶ Als Beispiel sei etwa die Frage der Feststellung des Gewerbeumfangs erwähnt. Die §§ 29 bis 37 der GewO spezifizieren in diesem Fall nähere Bestimmungen zur Abgrenzung des Gewerbeumfangs und in § 349 GewO werden die entsprechenden Verfahrensregeln bestimmt.

Es kann davon ausgegangen werden, daß die Art der Verfahren maßgeblich die Dynamik von Entscheidungen beeinflusst. In diesem Kontext ist es vor allem interessant, welche Stellung den folgenden Personen oder Gruppen zukommt: den Bewerbern um eine Gewerbeberechtigung; im Falle etwa der Vergabe nur einer Konzession den Mitbewerbern, denen keine Konzession erteilt wurde; potentiellen Bewerbern um eine Gewerbeberechtigung; den Interessenvertretungen der etablierten Unternehmen (Kammern der gewerblichen Wirtschaft oder anderen freien Interessenvertretungen); den Konsumenten der Produkte und Leistungen oder Interessenvertretungen dieser Konsumenten; den Anrainern oder sonstigen Betroffenen von Betrieben; schließlich den Gewerkschaften.

65) So ist es nach § 20 RAO nicht vereinbar, gleichzeitig eine Befugnis als Rechtsanwalt und als Notar auszuüben.

66) Eine Ausnahme, in der keine Verfahrensregeln spezifiziert sind, ist die Frage der Bewilligung zur Führung eines Nebenbetriebes: Der "wirtschaftliche und fachliche Zusammenhang" ist ein relativ unklarer Rechtsbegriff. Zu seiner Klärung sieht die GewO keine explizite Verfahrensregelung vor. Wie oben erwähnt (siehe S. 61) hat sich in der Verwaltungspraxis ein Begutachtungssystem der Landeskammern herausgebildet.

- 74 -

Hervorstechendes Merkmal der österreichischen GewO ist die starke *Verankerung der Kammern* in den gewerblichen Verfahren, die hier nicht nur als Interessenvertretungen, sondern vielmehr auch im übertragenen Wirkungsbereich des Staates, agieren. Die Einbindung der Kammern ist dabei unterschiedlich stark. Während ihnen in manchen Fällen ein Anhörungs- bzw. Begutachtungsrecht zusteht, sind auch Aufgaben bestimmt, die die Kammern im übertragenen Wirkungsbereich durchführen.

Solche Aufgaben der Kammern bestehen insbesondere auf folgenden Gebieten:

- Ein *Anhörungsrecht* der zuständigen Gliederung der Landeskammer der gewerblichen Wirtschaft (bzw. in manchen Fällen der Sektion Gewerbe der Kammer der gewerblichen Wirtschaft) besteht, sofern der Befähigungsnachweis auf eine andere Weise als durch Vorlage eines Prüfungszeugnisses zu erbringen ist oder eine Bedarfsprüfung gefordert ist, in folgenden Fällen:
 - Im *Anmeldungsverfahren* (§§ 339 und 340 GewO), d.h. also bei gebundenen Gewerben und Handwerken.
 - Im *Bewilligungsverfahren* (§§ 341 bis 344 GewO) für konzessionierte Gewerbe; dem Ansuchen um die Führung eines Nebenbetriebes; oder die Genehmigung der Bestellung eines Geschäftsführers für ein konzessioniertes Gewerbe (§ 39 Abs. 5 GewO) oder der Übertragung der Ausübung des Gewerbes an einen Pächter (§ 40 Abs. 2 GewO).
 - Im *Anzeigeverfahren* (§ 345 GewO) besteht ebenfalls ein derartiges Anhörungsrecht, etwa bei der Anzeige der Bestellung eines neuen befähigten Arbeitnehmers für einen Nebenbetrieb.
 - Im *Nachsichtsverfahren* (§ 346 GewO) von der Erbringung des geforderten Befähigungsnachweises.
- Im Verfahren betreffend die *Ausübung eines Gewerbes in Form eines Industriebetriebes* (§ 347 GewO; in diesem Fall steht auch dem betreffenden Fachverband der Industrie ein Anhörungsrecht zu).
- Schließlich im Rahmen eines Verfahrens zur *Entziehung der Gewerbeberechtigung* (§ 361 GewO).⁶⁷ Wenn Arbeitnehmer im Betrieb beschäftigt sind, ist auch die Kammer für Arbeiter und Angestellte zu hören (§ 361 Abs. 2 GewO). Sofern bei der Erteilung der Gewerbeberechtigung eine Bedarfsprüfung vorzunehmen war, hat auch die Standortgemeinde ein Recht, gehört zu werden (§ 361 Abs. 3 GewO).
- Weitere Anhörungsrechte bestehen bei einer Vielzahl von Entscheidungen, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann (vgl. etwa Kinscher, 1984, S. 245 für eine Aufstellung).

In der Regel hat in allen diesen Fällen die zuständige Gliederung der Kammer innerhalb einer Frist von sechs Wochen ein entsprechendes Gutachten abzugeben.

- Der entsprechenden Gliederung der Landeskammern der gewerblichen Wirtschaft steht ein *Benutzungsrecht* zu, sofern sie nicht gehört wurde oder die Entscheidung ihrem fristgerecht abgegebenen Gutachten widerspricht (u.a. §§ 344 Abs. 1, 347 Abs. 3 GewO).⁶⁸

67) Wenn die Kammer selbst angeregt hat, die Gewerbeberechtigung zu entziehen, weil das Gewerbe während der letzten zwei Jahre nicht ausgeübt wurde oder die Kammerumlage für mehr als zwei Jahre nicht bezahlt wurde (§ 88 Abs. 2 GewO) entfällt dieses Anhörungsrecht jedoch (§ 361 Abs. 2 GewO).

68) In allen Fällen steht dem Bewerber um eine Gewerbeberechtigung die Möglichkeit der Beschwerdeführung zu.

- Für eine Reihe von gewerberechtlichen Entscheidungen sind *schiedsgerichtliche Ausschüsse* bei den Landeskammern der gewerblichen Wirtschaft einzurichten (§ 349 GewO). Dazu zählen vor allem die Entscheidungen über den Umfang von Gewerbeberechtigungen im Verhältnis zu anderen Gewerbeberechtigungen, sowie die fast noch wichtigere Frage, ob eine gewerbliche Tätigkeit, die Gegenstand einer Gewerbebeanmeldung, eines Ansuchens um Erteilung einer Konzession oder einer Nachsicht vom Befähigungsnachweis ist, ein *freies Gewerbe* sein kann, oder einem Handwerk, einem gebundenen oder einem konzessionierten Gewerbe vorbehalten ist (§ 349 Abs. 1 GewO).
- Die Kammern haben schließlich wichtige Aufgaben im Bereich des gewerblichen Prüfungswesens, etwa die Abhaltung von *Meisterprüfungen* (einschließlich der Führung der entsprechenden Verzeichnisse) sowie die anderen in der GewO vorgesehenen Prüfungen (etwa die Zusatzprüfung für ein verwandtes handwerksartiges Gewerbe) (§§ 350 bis 352 GewO). In der Regel finden diese Prüfungen *nicht öffentlich* statt, wobei dem Vorsitzenden der Kommission jedoch die Möglichkeit eingeräumt wird, in begründeten Fällen einzelne Zuhörer zuzulassen.

Insgesamt wird deutlich, wie umfassend die Mitwirkungsrechte der Kammern ausgeprägt sind und an welchen aus der Sicht der Wettbewerbspolitik strategischen Punkten sie ansetzen. Vor allem durch die Möglichkeit, bei Entscheidungen über die Einreihung neuer Tätigkeiten in das bestehende, dichte System von Gewerben, Entscheidungen über den Umfang von Gewerben sowie im Rahmen der Prüfungsaufgaben, stehen ihnen wesentliche Instrumente zur Verfügung, die sowohl eingesetzt werden können, um die Wettbewerbsintensität in einem Gewerbebereich zu fördern, oder aber auch, um sie durch eine Blockade des Marktzutritts drastisch zu beschränken. Die Schlüsselfrage ist daher, welche Interessen von den Kammerorganisationen eher vertreten werden: Die der eingesessenen Gewerbetreibenden oder die neuer Gewerbetreibender, die möglicherweise potentielle Konkurrenten für die etablierten Unternehmen darstellen. Hier eine generelle Aussage zu treffen ist äußerst schwierig, doch besteht Grund zur Vermutung, daß diese verfahrensrechtlichen Konstruktionen eine inhärente Tendenz aufweisen, daß die Wettbewerbsintensität reduziert wird.

Während dies zwar aus der Sicht der entsprechenden Gewerbetreibenden durchaus als "Vorteil" angesehen werden kann, fällt die wohlfahrtsökonomische Betrachtung, die auch die Seite der Konsumenten oder die junger, innovativer Unternehmen einbezieht, vermutlicherweise zuungunsten dieser Regelungen aus (vgl. dazu Punkt 5 dieses Teiles). Die bestehenden Regelungen scheinen eine Asymmetrie zugunsten der etablierten Gewerbetreibenden abzusichern. Allerdings mag die Einbindung der Kammern gesamtwirtschaftlich auch von Vorteil sein (etwa durch die Ausnützung der Expertise von Gewerbetreibenden im Rahmen der staatlichen Administration); dennoch sind institutionelle Regelungen vorstellbar, die einerseits die Vorteile eines solchen Vorgehens ausnützen, aber andererseits deren Nachteile zumindest reduzieren. In Teil VII, der sich mit wirtschaftspolitischen Optionen beschäftigt, wird darauf noch näher einzugehen sein.

5. Ökonomische Effekte der Regulierungen des österreichischen Gewerbes und der freien Berufe

Eine ökonomische Evaluation der Auswirkungen der Regulierungen des Gewerbes und der freien Berufe hat multidimensional vorzugehen. Eine Untersuchung von Preis- oder Kosteneffekten allein, wie dies in den vielen empirischen Studien über die Auswirkungen von Regulierungen getan wird, ist nur begrenzt aussagefähig, weil dynamische Aspekte aber auch makroökonomische Aspekte, wie die Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftli-

- 76 -

che oder sektorale Wachstumsrate sowie den Strukturwandel mit diesen Kriterien nicht erfaßt werden. Daher wird im folgenden versucht, entsprechend den in Punkt I.3.2 näher erläuterten Kriterien (vgl. Tabelle 2) die oben dargestellten Regulierungsmaßnahmen unter ökonomischen Gesichtspunkten zu analysieren. Die Ausführungen in diesem Teil beschränken sich aufgrund der Komplexität der Regulierungen des österreichischen Gewerbes und der freien Berufe notwendigerweise auf eine Analyse auf allgemeinem Niveau und untersuchen die *strukturellen* Charakteristika der entsprechenden Regulierungen; in den folgenden Teilen IV bis VI werden in detaillierten, stärker empirisch orientierte Fallstudien, diese Probleme auf einem wesentlich differenzierterem Niveau untersucht.

5.1 Gewerbebereich

5.1.1 "Wo kein Kläger, da kein Richter". Zur Komplexität der österreichischen Gewerbeordnung

Ganz generell ist die österreichische Gewerbeordnung (und die angrenzenden Nebengesetze) durch eine sehr engmaschige Abgrenzung einer Vielzahl von unterschiedlichen Gewerben mit jeweils genau definierten oder im Verordnungswege festzulegenden Zutrittsvoraussetzungen gekennzeichnet. Bis zur letzten Gewerbeordnungsnovelle im Sommer 1988 (BGBl. 399/1988) grenzte die GewO 90 unterschiedliche gebundene Handwerke, 84 Handwerke und 40 konzessionierte Gewerbe ab. Mit der letzten Novelle wurden diese Listen jeweils erweitert, bzw. manche Gewerbe "höher" eingereiht. Von den nun insgesamt bestehenden 222 verschiedenen Gewerben fallen 86 unter die gebundenen Gewerbe, 90 unter die Handwerke und 46 Gewerbe erfordern eine Konzession.⁶⁹

Diese Struktur führt zu einer Reihe von Folgeproblemen: Die vorgesehenen Zugangsbeschränkungen, etwa in Form des Befähigungsnachweises, der sich je nach Gewerbe unterscheidet, implizieren, daß für jedes Gewerbe ein gewisser Ausschließlichkeitsbereich von Tätigkeiten, die in der Regel nur der befugte Gewerbetreibende ausüben darf, festgelegt werden muß. Da jede wirtschaftliche Tätigkeit (wenn sie nicht in Form eines Industriebetriebes ausgeführt wird) den Bestimmungen der GewO unterliegt, stellt sich die unmittelbare Frage, welcher der vielen kodifizierten Tätigkeiten sie zuzuordnen ist und andererseits, wann ein Gewerbetreibender in den Ausschließlichkeitsbereich eines anderen Gewerbes hinein"pfuscht". Der enge Raster der GewO läßt nun einerseits kaum Raum für wirklich "freie" Gewerbe und schafft andererseits die Grundlage für laufende Rechtsstreitigkeiten, etwa hinsichtlich der Abgrenzung von Gewerben.

Gerade die schwierige Überwachung der gewerberechtlichen Bestimmungen dürfte jedoch grobe Mängel aufweisen. Somit verwundert es nicht, daß gerade im Bereich der gewerberechtlichen Vorschriften das Prinzip "wo kein Kläger, da kein Richter" vorherrschen dürfte. Die aktivste "Polizei" dürften denn auch jeweils die (potentiellen) Konkurrenten sein. Die Überforderung der Gewerbebehörden in diesen Angelegenheiten hat zu einer - teilweise nicht einmal in der GewO vorgesehenen - Einbindung der Kammern in die Entscheidungspro-

69) In die Liste der gebundenen Gewerbe wurden aufgenommen bzw. "höher" gereiht: Instandsetzen von Schuhen, Schwarzdecker, Tankreiniger, Versicherungsmakler, Wäscher und Wäschebügler sowie die Übernahme von Arbeiten für die Gewerbe der Textilreiniger, der Färber oder der Wäscher und Wäschebügler. Wieder als Handwerke wurden erklärt: Denkmal-, Fassaden- und Gebäudereiniger sowie die früheren gebundenen Gewerbe Färber, Kartonagewarenerzeuger, Maschinstricker und Wirker, Textilreiniger und schließlich Weber. Darüber hinaus wurden verschiedene Umbenennungen vorgenommen. Etwa wurden aus den Lederbekleidungszeugern (Säckler) nun Säckler (Lederbekleidungszeuger), aus den Holz- und Steinbildhauern wurden die Bildhauer, oder die Ziseleure wurden den Gürtlern zugeordnet. Folgende Tätigkeiten wurden als konzessionspflichtig aufgenommen: Technische Büros; Sonderabfallsammler und -beseitiger, Altölsammler und -verwerter, Bauträger; Überlassung von Arbeitskräften; Lebens- und Sozialberater; sowie die Errichtung von Alarmanlagen.

zesse, etwa über den Umfang von Gewerben oder den "fachlichen und wirtschaftlichen Zusammenhang" bei Beantragung eines Nebenbetriebes, beigetragen. Die Kammern ihrerseits repräsentieren aufgrund ihrer Organisationsstruktur vermutlich eher die etablierten, als potentielle neue, Unternehmer. Als allgemeine Tendenz kann somit festgehalten werden, daß die formelle und informelle Struktur des österreichischen Gewerberechtes "Eigentumsrechte am Status quo" definiert und Veränderungen des etablierten Systems in einem bürokratischen Prozeß und nicht, oder zumindest nicht vornehmlich, aufgrund von Marktprozessen oder -erfordernissen stattfinden.

In dieses Gesamtbild fügt sich schlüssig, daß im Laufe der Zeit eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen in das Grundsystem eingebettet wurden. Dazu zählen etwa die oben ausführlicher diskutierten allgemeinen und speziellen Ausübungsrechte.⁷⁰ Wurden durch die GewO 1973 noch wesentliche Schritte unternommen, diese komplexe Rechtsmaterie zu vereinfachen, so war die GewRNov 1988 dezidiert darauf beschränkt, Probleme mit der Handhabung der Gewerbeordnung zu reduzieren. Die folgende ökonomische Analyse der Bestimmungen der GewO orientiert sich daher im wesentlichen an der Textierung der GewO 1973 und versucht, die wenigen Veränderungen der GewRNov 1988 so weit als möglich zu berücksichtigen.

5.1.2 Preis-, Kosten- und Qualitätseffekte der Bestimmungen der GewO

Wie diskutiert, ist der gewerbliche Bereich reich an offenen und verdeckten Preisbindungen, beispielsweise in Form von "unverbindlichen" Richtlinien oder "Kalkulationsrichtlinien". Aus der kollektiven, eigennützigen Sicht des entsprechenden Sektors mag dies eine rationale Strategie der gemeinsamen Gewinnmaximierung oder zumindest der Reduzierung von Preiswettbewerb darstellen. Aus der Sicht der Konsumenten stellen sich diese Fragen differenzierter dar.

Wie gerade in den Fallstudien der Teile IV bis VI noch deutlicher werden wird, zeichnen sich viele der beobachtbaren Preisregelungen dadurch aus, daß sie ein relativ hohes Preisniveau als Richtwert vorgeben,⁷¹ wobei gleichzeitig ein hohes Ausmaß an Unterschreitung dieser Richtgrößen besteht. Die ökonomische Funktion dieser Konstruktion ist äußerst diffizil: Sie ermöglicht gleichzeitig Preiswettbewerb im Segment stärker preisbewußter Kunden und Abschöpfung der Konsumentenrente im Segment weniger preisorientierter Kunden, denen die Richtpreise als "legitime", "gerechte" oder wie immer öffentlich oder moralisch abgesicherte Preise präsentiert werden können. Letztendlich hilft diese Form der Preisbestimmung daher, Preisdifferenzierung zu betreiben bei gleichzeitigem Halten des Preisniveaus auf einem hohen Ausgangswert.

Geradezu typisch für die österreichische Einstellung zu Preiswettbewerb ist die Situation im Elektrowarenhandel. Sofern etwa durch "Diskonter" ein gewisser Preiswettbewerb initiiert wird, sind die Stimmen, die dies pauschal als unlauteren Wettbewerb verdammen, kaum mehr weit. All dies lenkt die Konsumenten noch dazu davon ab, daß insgesamt die Preisstreuung⁷² in diesem Bereich nur relativ gering und das Preisniveau in der Re-

70) Aus polit-ökonomischer Perspektive ist in vielen Fällen deutlich das "politische Tauschgeschäft" zu erkennen, das hinter gewissen Bestimmungen steht. So etwa wenn die Fleischer das Recht zugestanden bekommen, auch bestimmte warme Speisen zu verkaufen, dafür aber andererseits die Gastwirte das Recht des Gassenverkaufs zugestanden erhalten.

71) So ist es etwa ein "offenes Geheimnis", daß in der Gebührenordnung der Architekten die sog. "Ausbauverhältnisse", die einen wesentlichen Faktor bei der Berechnung der Gebühren darstellen, höher angesetzt sind, als dies den tatsächlichen Baugegebenheiten entspricht. Dies schlägt sich in überhöhten Gebühren nieder.

72) Die Streuung der Preise um den Mittelwert könnte als Näherungsmaß für die Wettbewerbsintensität herangezogen werden (vgl. dazu Walther 1978).

- 78 -

gel weit über dem des Auslands liegt. Ohne daß dies in jedem einzelnen Fall überprüft werden konnte, liegen etwa seitens der Arbeiterkammer Wien zahlreiche Untersuchungen vor, die das in Österreich höhere Preisniveau zumindest im Handel dokumentieren.⁷³

Für andere Bereiche des Gewerbes liegen dazu nur vereinzelte empirische Befunde vor. Dennoch kann davon ausgegangen werden, daß die durch die GewO geschaffenen Marktzutrittsbarrieren und die Verhaltensregulierungen der GewO und verwandter Gesetze tendenziell das Ausmaß des Preiswettbewerbes reduzieren und das vorhandene Preisniveau erhöhen.⁷⁴

Hierzu kommt ein indirekter Effekt von der Kostenseite. Überhöhte Preise müssen sich nicht notwendigerweise in überhöhten Gewinnen ausdrücken. Vielmehr kann eine vor Wettbewerb relativ geschützte Position dazu führen, daß bei "normalen" Gewinnen verdeckte Ineffizienzen in Form überhöhter Kosten auftreten, da die unternehmerischen Anreize, möglichst kostengünstig zu produzieren, nur gering sind. Diese Tendenz wird umso stärker ausgeprägt sein, je geringer die Intensität aktuellen und potentiellen Wettbewerbs in einem Sektor ist, aber auch, je eher die Unternehmen einer mark-up Preisbildung folgen, die letztendlich bei jedem Produktionsniveau zu normalen Gewinnen führt.⁷⁵

Während im Licht dieser Diskussion Marktzutrittsbeschränkungen tendenziell wettbewerbsreduzierend und preiserhöhend wirken, können von Preisrichtlinien - sofern sie transparent sind - auch wohlfahrtserhöhende Effekte ausgehen. Dies insofern, als sie einen positiven Beitrag zur Reduktion des Informations- und Unsicherheitsproblems von Konsumenten leisten können. Preise für bestimmte Produkte oder Leistungen sind nicht immer frei verfügbar. Ihre Recherche erfordert Zeit und verursacht damit Suchkosten. In einer solchen, vermutlich nicht untypischen Situation, kann ein Konsument möglicherweise Suchkosten sparen, wenn er darauf "vertrauen" kann, daß ein ausgewiesener Preis allgemeinen Richtlinien entspricht.

Allerdings stellt sich hier sofort das Problem, wie die bestehenden Richtpreise zustande gekommen sind. Bei dieser Frage ist zwischen mehreren Verfahren zu unterscheiden. Im Gewerbebereich finden sich Preisbindungen unterschiedlicher Qualität. Sofern es sich um administrativ fixierte Tarife (wie etwa bei den Taxis oder den Notaren) handelt, ist der kritische Punkt die Gestaltung des Genehmigungsverfahrens. Cost-plus-Tarifsysteme, also die Gewährung eines bestimmten Aufschlages auf nachgewiesene Kosten sind mit dem Problem behaftet, daß die überwachende Behörde stark von der Information der beaufsichtigten Unternehmen abhängig ist. Wenn möglich, sind in diesem Fall verschiedene Formen der Anreiz-Preisbildung vorzuziehen, die etwa zusätzlich zu den Kosten noch an Produktivitätsindikatoren gekoppelt sind. Wesentlich schwieriger zu kontrollieren sind etwa unverbindlich Richtpreise. Die einzige Möglichkeit in diesem Fall liegt in einer Aufwertung von ex post-Preiskontrollen in Form von verstärkter aktiver Wettbewerbsaufsicht.

Zusammenfassend läßt sich also festhalten, daß die bestehenden Marktzutrittsbeschränkungen zumindest tendenziell die Preise erhöhen dürften. Dies entweder direkt oder indirekt über den Umweg erhöhter Kosten, weil Rationalisierungspotentiale nicht ausgeschöpft werden. Demgegenüber wiegt die Informationsfunktion "stabilisierter" Preise vermutlich schwächer, vor allem, wenn die Schwierigkeiten, "kostenwahre" Richtpreise zu finden, in Rechnung gestellt werden.

73) Vgl. etwa AK-Pressedienst Nr. 5. Innsbruck 17.2.1988 "AK-Tirol vergleicht Preise in Tirol, Bayern und Südtirol; oder Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien (1986) "Preisvergleich für Elektrogeräte".

74) Einzelne Preis-Empfehlungen stehen immer wieder im Mittelpunkt der öffentlichen Kritik. So etwa die üblichen 100 Schilling- Aufschläge von Taxilenkern, die von Wien zum Flughafen Schwechat oder umgekehrt fahren.

75) Bei einer Preisbildung zu Grenzkosten wäre dies nur im Betriebsoptimum, bei minimalen Durchschnittskosten, der Fall.

5.1.2 Struktur-, Wachstums- und Innovationseffekte

Wie die theoretischen Ausführungen in Teil II zeigten, sind Aussagen über die dynamischen Effekte von Regulierungsmaßnahmen nur sehr vorsichtig zu treffen und vor allem der Netto- Wohlfahrtseffekt der teilweisen trade-offs zwischen statischen und dynamischen Wirkungen schwer abzuschätzen. Entsprechend behutsame Argumentation ist also hinsichtlich dieser Fragestellung geboten.

Es ist ein weitgehend sichtbarer Trend, daß entwickelte Volkswirtschaften zu einer zunehmenden Differenzierung wirtschaftlicher Aktivitäten tendieren. Diese Tendenz ist in zweifacher Weise erkennbar: Einerseits findet eine deutliche Ausdifferenzierung eigenständiger wirtschaftlicher Tätigkeiten statt. Dies könnte als Prozeß zunehmender Arbeitsteilung charakterisiert werden. Diese Entwicklung geht jedoch in vielen Bereichen parallel mit einer horizontalen und vertikalen Integration und Konzentration von Tätigkeiten in einer organisatorischen Einheit. Die Auswirkungen von Regulierungen auf den Strukturwandel werden sich unter anderem daran zeigen, wieweit diese Prozesse gefördert oder aber behindert werden.

Etwas weniger abstrakt ist zu fragen, in welchem Ausmaß durch das bestehende System von Regulierungen (a) die Ausdifferenzierung eigenständiger wirtschaftlicher Tätigkeiten (b) die Integration bestehender und neuer wirtschaftlicher Aktivitäten in neuen kreativen Kombinationen und (c) die Expansion bestehender Unternehmen in neue Tätigkeitsfelder tangiert wird. Die ersten beiden Aspekte berühren in erster Linie die Frage von Unternehmensneugründungen, während die letzte Frage vor allem die Expansionsmöglichkeiten von Unternehmen in komplementäre oder substitutive Tätigkeitsfelder adressiert.

Vorweggenommen kann festgehalten werden, daß die österreichische Gewerbeordnung unter beiden Gesichtspunkten relativ ungünstig abschneidet. Zunächst zum ersten Fragenkreis, den Unternehmensneugründungen. Die Vorschriften der GewO und der damit zusammenhängenden Bestimmungen lassen sich zwei Komplexen zuordnen. Erstens die allgemeinen und besonderen Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um einen Gewerbebetrieb beginnen zu können. Und zweitens die Bestimmungen des Betriebsanlagenrechtes, arbeitsrechtlicher und ähnlicher Vorschriften, die eingehalten werden müssen.

Die GewO schreibt je nach der Art des Gewerbes unterschiedlich umfassende persönliche und fachliche Voraussetzungen vor, die erfüllt sein müssen, um ein Gewerbe antreten zu können. Die allgemeinen Voraussetzungen, wie etwa die Eigenberechtigung sowie die Konformität mit zivilrechtlichen oder gewerberechtlichen Bestimmungen dürften in der Regel keine wesentlichen Antrittshindernisse darstellen. Weniger eindeutig dürfte die Erfordernis der österreichischen Staatsbürgerschaft bzw. des Nachweises der formellen oder zumindest materiellen Reziprozität zu beurteilen sein. Vor allem aus allgemein politischen Gründen kann sie u.U. ein bedeutendes, diskriminierendes Marktzutritts Hindernis darstellen.

Aus ökonomischer Perspektive kritischer zu beurteilen sind die besonderen Voraussetzungen zum Gewerbeantritt. Kurz wiederholt sind diese der (unterschiedlich ausgestaltete) Befähigungsnachweis für gebundene Gewerbe, die Meisterprüfung für Handwerke sowie der etwaige geforderte Befähigungsnachweis und die Zuverlässigkeit für konzessionierte Gewerbe. Diese Voraussetzungen können u.U. ein großes ökonomisches und/oder zeitliches Hindernis bilden, ein Gewerbe anzutreten.⁷⁶ In jedem Fall wird durch die genannten Be-

76) Wieweit sie überhaupt aus ökonomischen Gründen gerechtfertigt sein können, wird in Teil VII unten diskutiert.

dingungen ein implizites Mindestalter zum Antritt eines Gewerbes normiert. In zahlreichen Fällen ist die Erbringung des geforderten Befähigungsnachweises auch mit nicht zu vernachlässigenden Kosten verbunden.

Mit dazu bei tragen die Mitwirkungsrechte der Kammern und der in der GewO eingeräumte diskretionäre Spielraum für die Verwaltung. Am Beispiel der Meisterprüfung sei dies näher illustriert. Verfahrensmäßig zuständig für die Abhaltung von Meisterprüfungen (und auch Prüfungen für gebundene Gewerbe, deren Befähigungsnachweis im Zeugnis über eine bestandene Prüfung zu erbringen ist, sowie für konzessionierte Gewerbe, bei denen der Befähigungsnachweis in der bestandenen Meisterprüfung besteht) sind bei den Landeskammern der gewerblichen Wirtschaft einzurichtende Prüfungsstellen ("Meisterprüfungsstellen").

Neben den Ausbildungskosten bis zur formellen Möglichkeit zu einer Meisterprüfung antreten zu können (Lehr- und Gesellenjahre) sind unmittelbare Kosten einer Meisterprüfung zu tragen⁷⁷ sowie, und das ist noch viel bedeutender, mittelbare Kosten, um überhaupt mit realistischen Chancen zu einer Prüfung antreten zu können. Obwohl in diesem sensiblen Bereich kaum zuverlässige Statistiken verfügbar sind, dürfte es nach übereinstimmenden Aussagen verschiedenster Gesprächspartner sehr schwer sein, eine Meisterprüfung ohne entsprechenden Vorbereitungskurs - der etwa vom WIFI angeboten wird - zu bestehen. Eine regionale und personelle Diskriminierung kommt hier jedoch hinzu. Nur im Bereich Wien ist es derzeit möglich, diese Kurse neben einer beruflichen Tätigkeit zu besuchen. Da in den Bundesländern in der Regel nur Blockkurse angeboten werden, ist es für Bewerber zumeist erforderlich, sich für die Kursdauer (ohne Lohn) freustellen zu lassen. Daß in diesem Fall Nachfahren von Handwerksmeistern, denen dies wesentlich leichter fallen dürfte, bedeutende Vorteile aufweisen, liegt auf der Hand. Die Notwendigkeit und derzeitige Gestaltung der Meisterprüfung kann also zu erheblichen Diskriminierungen führen.

Dazu kommt eine im wesentlichen undurchschaubare diskretionäre Einflußmöglichkeit seitens der Prüfungskommission. Nach übereinstimmenden Auskünften bestehen Tendenzen, in "überlaufenen" Gewerben, wie etwa den Friseuren, extrem schwierige Prüfungen abzuhalten (und so die Zahl der neuen Meister/Meisterinnen möglichst gering zu halten), während in anderen, im "Aussterben" begriffenen Sparten Kandidaten geradezu durch die Meisterprüfung "getragen" werden.⁷⁸ Ohne diesen Zahlen zu große Bedeutung beimessen zu wollen, ist es doch interessant, die Meisterprüfungsstatistik anzusehen: Auffällig ist, daß der Anteil der nicht bestandenen Prüfungen in den letzten Jahrzehnten von 21 Prozent im Jahr 1960 auf über 41 Prozent im Jahr 1987 rapide zugenommen hat. Hierbei bestehen jedoch signifikante Differenzen zwischen einzelnen Handwerken.⁷⁹

Beruhend diese unterschiedlichen Handhabungsweisen auf der Mitwirkung der Kammern innerhalb der Vollziehung der GewO, so lassen sich anderen Differenzen, die die Schwierigkeit der Neugründung eines Betriebes maßgeblich standortabhängig beeinflussen, auf den in der GewO der öffentlichen Verwaltung eingeräumten diskretionären Spielraum zurückführen. Beispielsweise bestehen verschiedene Nachsichtsmöglichkeiten von den formalen Erfordernissen oder eröffnet sich hinsichtlich der Bestimmungen des Betriebsanlagenrechtes ein weiterer Spielraum. Die aus zahlreichen Gesprächen gewonnenen Hinweise deuten darauf hin, daß in der Handhabung dieser Bestimmungen starke regionale Differenzen auftreten, gewissermaßen ein "Ansiedlungswettbewerb" stattfindet.⁸⁰ Nun kann diese Handhabung natürlich als eine sinnvolle Art regionalen

77) Diese können je nach angestrebtem Gewerbe bis zu einigen 10.000 Schilling betragen.

78) Geradezu symptomatisch hierzu die Aussage eines Prüfers, daß ihm häufig folgende Szene widerfahre: Bei Schwierigkeiten von Prüfungskandidaten dränge der Kommissionsvorsitzende darauf, die Fragen zu beenden, da dieser Kandidat unbedingt die Prüfung bestehen müsse.

79) Vgl. Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft (1988): Meisterprüfungsstatistik (Stichtag 31.12.1987).

80) So scheint es in Wien, mit einer relativ dynamischen Entwicklung von Gewerbebetrieben, bedeutend größere Schwierigkeiten zu bereiten, einen Gewerbebetrieb zu eröffnen, als in gewissen Gebieten Niederösterreichs, in denen die Gewerbebehörden "zu großer

Wettbewerbs interpretiert werden; es ist jedoch auch deutlich der negative Aspekt zu sehen, daß auf diese Weise ziemliche Differenzen in der Rechtshandhabung geschaffen werden. Auffällig, wenngleich nicht im strengen empirischen Sinn schlüssig, ist weiters die Tatsache, daß der als "liberaler" bekannte Westen Österreichs in vielerlei Hinsicht auf eine dynamischere wirtschaftliche Entwicklung zurückblicken kann, als der als "konservativer" bekannte Osten Österreichs.

Worauf diese Ausführungen insgesamt hinweisen, sind folgende Probleme: Nicht nur schaffen die formellen Erfordernisse, einen Gewerbebetrieb eröffnen zu wollen, teilweise beträchtlich Marktzutritts Hindernisse, diese werden durch die spezifische Ausgestaltung der Verfahren mit einem sehr stark diskretionären sowie standespolitischen Element versehen, das zu starken regionalen aber auch persönlichen Diskriminierungen beiträgt. Alles in allem gehen dadurch mit großer Wahrscheinlichkeit negative Anreize auf die Neugründungsdynamik und damit den Strukturwandel aus.

Sowohl der Aspekt der Neugründung von Betrieben als auch der der Expansion bestehender Betriebe in neue Aufgabenbereiche sind von der sehr detaillierten Abgrenzung von Gewerben in der GewO betroffen. Je enger diese Gewerbe abgegrenzt sind, desto höher ist logischerweise die Wahrscheinlichkeit, daß mit einer neuen wirtschaftlichen Idee (sei es nun eine angestrebte Betriebsneugründung oder eine Produktdifferenzierung eines bestehenden Betriebes), ein "angestammter" Bereich eines Gewerbes tangiert wird. Die Festlegung der äußerst hohen Zahl von über 220 Gewerben kann somit als bedeutendes Hindernis einer flexiblen Entwicklung der betrieblichen Strukturen an neue wirtschaftliche Erfordernisse angesehen werden. Zwar wurden in der letzten umfassenden Gewerberechtsreform im Jahr 1973 zahlreiche Bestimmungen in das Gesetz aufgenommen mit der Intention, die gewerbliche Mobilität zu fördern, doch dürfte diese Maßnahme letztendlich nur in verstärktem Ausmaß dazu beigetragen haben, daß der gewerbliche Wirtschaftsbereich "verwaltet" wird.

Welche Probleme bei einer Anpassung an ein modernes Leistungsbild auftreten können, kann plastisch anhand des Gewerbes des Büromaschinenhandels illustriert werden. Im Rahmen der gewerblichen Nebenrechte steht diesen Gewerbetreibende auch das Recht zu, einfache Wartungsarbeiten, aber keine Reparaturarbeiten, wahrzunehmen. Dies bedeutet, daß etwa Ersatzteile an einem Kopiergerät ausgetauscht werden können, aber nach Gewerberecht z.B. keine durchgebrannte Sicherung gewechselt werden dürfte. Die Möglichkeit, einen entsprechenden Nebenbetrieb zu gründen, scheint eine ungerechtfertigte Hürde gegen eine sinnvolle Erweiterung des Leistungsspektrums dieses Gewerbes zu sein.

Weiters wird etwa die Entscheidung, ob in einem bestimmten Fall ein wirtschaftlicher und fachlicher Zusammenhang eines Nebenbetriebes zu einem Hauptbetrieb besteht, von Fall zu Fall und auf der Grundlage äußerst unklarer Rechtsbegriffe (unter Mitwirkung der Interessenvertretungen) getroffen.⁸¹ Abgesehen davon, daß offensichtlich kaum Gewerbetreibende von diesen Möglichkeiten, in benachbarte Bereiche zu diversifizieren, informiert sein dürften, sind diese Möglichkeiten bisher auf nur geringe Resonanz seitens der Wirtschaftstreibenden gestoßen.⁸² Aufgrund mangelnder Statistiken ist weiters nicht feststellbar, wie weit etwa Gewerbetreibende vom Recht Gebrauch gemacht haben, eine Gewerbeberechtigung auch für einen verwandten Bereich zu erlangen.

Toleranz" bereit sind.

81) Vgl. etwa Kupka (1980, S. 205 ff.) für eine Zusammenstellung der entsprechenden Entscheidungen bis zu diesem Zeitpunkt.

82) Nach Auskunft der Wiener Handelskammer bewegt sich die Zahl der Nebenbetriebsberechtigungen in Wien derzeit bei etwa 300, was bedeutet, daß in den vergangenen 15 Jahren nur rund 0,4 Prozent der Betriebe derartige Genehmigungen erfolgreich erworben haben. Die Abweisungsquote lag bisher bei etwa 25 Prozent der Ansuchen.

In diesem Zusammenhang scheint es nicht unwichtig, auf einige "psychologische" Auswirkungen des bestehenden Gewerberechtes hinzuweisen. Es kann durchaus davon ausgegangen werden, daß die bestehenden engen Regeln tendenziell unternehmerische Aktivitäten im vorneherein reduzieren. Ein Teilaspekt hiervon ist die bereits angeschnittenen mangelnde Information über die bestehenden gewerberechtlichen Möglichkeiten, was angesichts der Komplexität und Unüberschaubarkeit der relevanten Bestimmungen auch nicht verwundert.⁸³ Ein zweiter Teilaspekt sind die nicht unerheblichen administrativen Hürden, die überwunden werden müssen, um innovative Leistungsspektren anzubieten.

5.1.3 Qualitätseffekte

Im Zentrum der Argumentation für Befähigungsnachweise oder andere Marktzutrittsbeschränkungen steht immer wieder der Aspekt der Sicherung der Qualität der angebotenen Leistung. Da sehr häufig Konsumenten mit Gewerbetreibenden nur selten in Geschäftsbeziehungen treten (und daher nicht unbedingt auf persönliche Erfahrungen zurückgreifen können) und weiters die Qualität des angebotenen Produktes oder der erbrachten Leistung oft nicht unmittelbar ersichtlich ist,⁸⁴ verdient dieses Argument sorgfältige Evaluation.

Der Begriff "Qualität" eines Gutes oder einer erbrachten Leistung ist relativ schwer zu operationalisieren. Aus der Sicht des Konsumenten ist sie auch nicht das alleinige Entscheidungskriterium; vielmehr geht es immer um das Finden eines optimalen Verhältnisses zwischen Preis und Qualität eines Produktes oder einer Leistung. Aus den theoretischen Überlegungen des Teiles II lassen sich folgende grundlegende Schlußfolgerungen erkennen: Während die Wirkungen einzelner Regulierungen, und hier vor allem von Preisregulierungen, auf die Produktqualität nicht eindeutig sind und sowohl positiv als auch negativ sein können, führen kumulierte Regulierungen, also etwa des Marktzutrittes und gleichzeitig der Preise, wie sie häufig im österreichischen Gewerbe zu finden sind, tendenziell zu Verzerrungen bzw. Verschlechterungen des Preis-Leistungs-Verhältnisses und daher zu Wohlfahrtsverlusten.

Es ist jedoch sinnvoll, zwei Kategorien von Leistungen zu unterscheiden, nämlich solche, die bei unsachgemäßer Erbringung zu Gefahren für die Nachfrager oder auch Dritte führen können (im ökonomischen Sinne "negative Externalitäten" aufweisen) und Gütern und Leistungen, bei denen diese Gefahr in der Regel nicht gegeben ist. In die erste Kategorie würden etwa Gas- oder Elektroinstallationen oder Sprengmeisterarbeiten fallen; typische Leistungen der zweiten Kategorie wären etwa Tischlerarbeiten oder Schuhreparaturarbeiten.

Von größerer Tragweite und auch komplexer wirtschaftspolitisch in den Griff zu bekommen, ist das Qualitätsproblem im ersten Fall. Im wesentlichen geht es darum, die potentiellen negativen Externalitäten durch geeignete Maßnahmen zu vermeiden. In diesem Fall stellen Mindeststandards ein wirksames Instrument dar. Das wirtschaftspolitische Problem ist allerdings, wie hoch diese festgelegt, und wie sie verfahrenstechnisch ausgestaltet sein sollen. Ein Befähigungsnachweis kann hier ein geeignetes Mittel darstellen, um die erforderlichen Kenntnisse eines Gewerbetreibenden zu überprüfen. Damit kann jedoch nicht sichergestellt werden, daß Arbeiten auch tatsächlich entsprechend sachgemäß ausgeführt werden.⁸⁵ Oder, was noch wichtiger ist, einst er-

83) Aus einigen Interviews mit Unternehmern, die entweder einen bestehenden Betrieb erweitert, oder ein Unternehmen neu gegründet haben, war sehr deutlich zu entnehmen, daß die Informations- und Beratungsdienste der Kammern nur äußerst begrenzt in der Lage waren, die vorhandenen Informationsdefizite zu beseitigen. Weiters wird berichtet, daß sich Gewerbetreibende laufend unter Berufung auf Bestimmungen aus dem Jahr 1934, die längst aufgehoben sind, über die Gründung eines ähnlichen Betriebes in ihrer Nähe beschwerten.

84) Häufig werden Güter, auf die dies zutrifft, als "Erfahrungsgüter" bezeichnet.

85) So kann etwa ein Gewerbetreibender nicht laufend seine Beschäftigten kontrollieren.

worbene Kenntnisse können in einer sich immer rascher wandelnden wirtschaftlichen Umwelt schnell veralten. Die laufende Erweiterung des Wissens, die Adaptierung an neue Standards ist aber in der GewO in ihrer derzeitigen Form nur bei neu ein Gewerbe antretenden Personen gegeben, nicht aber bei bereits etablierten Gewerbetreibenden. Für die Lösung des hier diskutierten Qualitätsproblems ist daher die Lösung eines Befähigungsnachweises nur begrenzt geeignet, das entsprechende Ziel zu erreichen.

Während es in den soeben skizzierten Fällen wichtig ist, ein Mindestniveau der erbrachten Leistungen zu sichern, ist es aus wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten im zweiten Fall günstiger, eine breite Streuung unterschiedlicher Preis-Leistungs-Verhältnisse zuzulassen und die Auswahl den Konsumenten treffen zu lassen.⁸⁶ Das bestehende kombinierte System von Marktzutrittsregulierungen (Befähigungsnachweis) und verschiedenen Verhaltensregulierungen tendiert nun gerade dazu, das angebotene Qualitätsspektrum einzuengen und möglicherweise ein aus wohlfahrtsökonomischer Sicht "zu hohes" und "zu teuer" erkaufte Qualitätsniveau zu stabilisieren.

Andererseits ist ein Regulierungssystem vorstellbar, das gleichzeitig die erforderliche Differenzierung und ein entsprechendes Niveau sichert, wobei vor allem Maßnahmen zur Förderung des Reputationswettbewerbes ergriffen werden sollten. Vorstellbar wäre etwa folgende Lösung: Schaffung der Möglichkeit, diese Gewerbe auch ohne formellen Befähigungsnachweis antreten zu können bei gleichzeitigem Angebot entsprechender Ausbildungsmöglichkeiten. Ablegung der entsprechenden Prüfungen auf freiwilliger Basis, wobei diese Prüfung allerdings Voraussetzung zur Führung eines anerkannten Qualitätssiegels ist. Dadurch würde sich eine für den Konsumenten sichtbare Differenzierung der formellen Qualifikation von Gewerbetreibenden ergeben. Weiters müssten die Haftungsbestimmungen für den Fall unsachgemäßer Leistungen verschärft und gleichzeitig der Zugang der Konsumenten zum Recht verbessert werden. Wieweit Nachfrager dann die Leistungen zertifizierter Gewerbetreibender in Anspruch nehmen, könnte dem Wirken der Marktkräfte überlassen werden. Aus ökonomischer Sicht ist dieser Regulierungssystem wesentlich "durchlässiger" für neue Unternehmensgründungen und könnte zugleich die notwendige Differenzierung für die Nachfrager leisten.

5.1.4 Exkurs: Internationalisierung und Gewerbeordnung

Im Zuge der Diskussion des Verhältnisses Österreichs zur EG stellt sich die Frage, wieweit von einer wie immer gearteten Annäherung die Bestimmungen der österreichischen GewO betroffen wären. Beim derzeitigen Stand der europäischen Diskussion läßt sich diese Frage relativ einfach beantworten. Die wesentliche Bestimmung auf europäischer Ebene ist die Einführung der generellen Niederlassungsfreiheit. Damit ergeben sich aber zunächst keine *direkten* Erfordernisse, das österreichische Gewerberecht einer übergeordneten internationalen Norm (die derzeit ohnehin nicht besteht) anzupassen. Es wäre durchaus vorstellbar, daß Österreich ausländischen Gewerbetreibenden, die in ihrem Heimatland eine entsprechende Gewerbeberechtigung aufweisen, die Möglichkeit der Ausübung dieser Tätigkeit auch in Österreich einräumt und gleichzeitig die GewO für Inländer aufrechterhält.

86) Als Beispiel, in dem diese Tendenz sichtbar wurde, sei etwa der Möbelmarkt erwähnt. Sowohl das Aufkommen der "do-it-yourself"-Märkte als auch der Billiganbieter von Möbeln hat das Preis-Leistungsspektrum gegenüber den traditionellen, etwa vom Tischler gefertigten Möbeln, wesentlich aufgefächert und damit stärker differenzierte Marktsegmente geschaffen. Für erfinderische etablierte Produzenten war es jedoch möglich, in bestimmte (höherwertige) Teilssegmente des Marktes einzudringen und sich hier eine Reputation und einen Standort zu sichern. Wie der immense Zustrom zu den neuen Anbietern zeigt, können diese offensichtlich einen wesentlichen Teil der Bedürfnisse der Konsumenten erfüllen.

Diese Situation kann jedoch zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen österreichischer Gewerbetreibender führen, wenn berücksichtigt wird, daß die Bestimmungen zur Erlangung einer Gewerbeberechtigung in den meisten europäischen Staaten weniger restriktiv sind, als in Österreich. Somit kann sich ein *indirekter* Druck zu Anpassungen ergeben.⁸⁷ Nach dem bisher gesagten sollte jedoch klar sein, daß die Notwendigkeit einer generellen Reformulierung der GewO bereits aus einer Analyse der österreichischen Situation allein begründbar ist. Die Tatsache, daß von internationaler Seite kein besonders dringlicher Anpassungsdruck besteht, sollte als Chance gewertet werden, in entsprechend besonnener Atmosphäre über sinnvolle Reformen nachzudenken.

5.2 Freie Berufe

Im Vergleich zur GewO und den daran anschließenden Nebengesetzen sind die freien Berufe neben hohen Marktzutrittsanforderungen durch ein wesentlich höheres Ausmaß an Regulierungen des unternehmerischen Verhaltens gekennzeichnet.⁸⁸ Während sich eine Vielzahl der soeben angestellten Schlußfolgerungen bezüglich der Gewerbeordnung analog auf die freien Berufe übertragen läßt, ergeben sich bei diesen Berufsgruppen doch einige Besonderheiten.

Die wesentliche Legitimation für das differenzierte System von Regulierungen ist in der Sicherung der Qualität der angebotenen Leistung und der Reduktion der Unsicherheit der Konsumenten begründet. In einer sorgfältigen Analyse stellen sich jedoch kaum haltbare Argumente heraus, den bestehenden Status quo von Regulierungen unverändert aufrechtzuerhalten. Wie im Gewerbebereich kann auch für die freien Berufe festgehalten werden, daß institutionelle Rahmenbedingungen, die weniger auf restriktive Marktzutrittschranken als auf die Herausbildung einer qualifizierten Reputation aufbauen, aus ökonomischer Sicht überlegen sind.

Ehe auf mögliche alternative Formen der Qualitätssicherung bei den freien Berufen eingegangen werden soll, scheint es sinnvoll, die vorfindbaren Regulierungen einer Überprüfung zu unterziehen. In allen freien Berufsgruppen sind lange Ausbildungs- und Praxiszeiten erforderlich, bevor eine einschlägige Befähigung erlangt werden kann. Als weitere Besonderheit gilt hierbei, daß es im wesentlichen die Kammern (die vornehmlich die etablierten Berufsangehörigen vertreten) sind, die die Anzahl neuer Berufszugänger steuern. Sie können dabei auf direkte und auf indirekte Mechanismen zurückgreifen. Eine direkte Form der Beschränkung des Angebotes besteht etwa in der Prüfungsgestaltung aber auch in der Beeinflussung der formalen Voraussetzungen, um überhaupt zu dieser Prüfung antreten zu können.⁸⁹ Weiters haben die meisten der freien Berufsgruppen in Österreich erfolgreich versucht, Berufe, die nur einfacheren Antrittsvoraussetzungen unterlagen, die aber eine gewisse Substitutionskonkurrenz bildeten, überhaupt aus der wirtschaftlichen Landschaft zu eliminieren. Darunter fallen etwa die gewerblichen Berufsgruppen, die ähnliche Leistungen erbringen konnten, wie die Wirtschaftstreuhänder (z.B. Helfer in Steuersachen, vereidigte Buchprüfer, Steuer- oder Devisenberater etc.) aber

87) Der tatsächliche Effekt läßt sich jedoch schwer quantitativ abschätzen. Innerhalb der EG-Staaten hat sich während der letzten 15 Jahre nur eine äußerst geringe grenzüberschreitende Diffusion von Gewerbetreibenden abgezeichnet. Insgesamt haben sich beispielsweise nur 6.000 ausländischen Gewerbetreibende in der BRD angesiedelt, was auf keine nennenswerte Konkurrenz durch ausländische Gewerbetreibende hindeutet.

88) Dabei handelt es sich allerdings um kein rein österreichisches Phänomen. In einer Untersuchung der OECD (1985) wird ersichtlich, daß ähnliche Praktiken der Marktzutritts- und Verhaltensregulierung in den meisten westlichen Industriestaaten bestehen. So finden sich ähnliche Vorschriften bezüglich des Marktzutritts, des erlaubten Ausmaßes an Werbung, der Gebühren oder der erlaubten Gesellschaftsform. In der erwähnten Studie wird die Sinnhaftigkeit dieser Regelungen weitgehend in Frage gestellt.

89) Vgl. etwa das Beispiel der Wirtschaftstreuhänder, denen es gelungen zu sein scheint, beide Strategien erfolgreich anzuwenden. So gibt es Hinweise, daß die Prüfungen zusehends schwieriger werden; andererseits ist es gelungen, die Anforderungen beträchtlich hinaufzusetzen, indem ab 1991 ein einschlägiges Studium Voraussetzung für die Berufsanwärterschaft darstellt.

auch vergleichbare Berufsberechtigungen zu den Rechtsanwälten. Aufgrund des langen zeitlichen Vorlaufes, bis potentielle Berufsanwärter tatsächlich in den Berufsstand eintreten können, bestehen eine Vielzahl von Möglichkeiten, die Angebotsseite indirekt zu beeinflussen (vgl. auch Szopo, 1986, S. 53 f.). Unter diese Kategorie von Maßnahmen fällt etwa Öffentlichkeitsarbeit, um potentielle Studienanfänger von einer entsprechenden Berufswahl abzuhalten.⁹⁰

Die bestehenden Gebührenordnungen wurden bereits einer detaillierten Analyse unterzogen. Auch für die freien Berufe gilt, was etwa innerhalb der Gewerbeordnung diagnostiziert wurde: Die festgelegten Richtwerte sind ein probates Mittel, um Preisdifferenzierung zu erleichtern.⁹¹ Soweit internationale empirische Untersuchungen vorliegen, wird dies weitgehend bestätigt: Studien in den USA haben etwa gezeigt, daß Marktzutrittsbeschränkungen tendenziell zu höheren Preisen führen; weiters ist deutlich erkennbar, daß die Löhne und Honorare dort wesentlich höher sind, wo die Vergabe von Berufsberechtigungen von Standesorganisationen (anstelle von staatlichen Stellen) vorgenommen wird (vgl. OECD, 1985). Trotz dieser empirischen Resultate ist es schwierig, festzustellen, auf welcher Höhe ein stärker kompetitives Preisniveau liegen würde.

Ein wesentliches Instrument, Konsumenten über das angebotene Leistungsspektrum zu informieren, wird schließlich durch das weitverbreitete Werbeverbot ausgeschaltet. Die Argumentation, daß in den freien Berufen eben ein Qualitätswettbewerb anstelle eines Preiswettbewerbes treten solle, ist nur begrenzt haltbar. Selbst die Beurteilung, welche Leistungsqualität, und vor allem: welches Leistungsspektrum, angeboten wird, bedarf zumindest minimaler Information.⁹² An die Stelle eines gewissen Wettbewerbes durch Werbung tritt in diesen Fällen die informelle Reputation. So zeigen Untersuchungen recht eindeutig, daß als erste Informationsquelle über die Leistungen von freien Berufen vor allem persönliche Empfehlungen von Freunden oder Bekannten treten (vgl. etwa Köhler, 1988). Da mit großer Wahrscheinlichkeit dieser Reputationsmechanismus erhebliche Schwächen zeigt, wäre eine Aufhebung des generellen Werbeverbotes eine dringend zu lösende Aufgabe.⁹³

Schließlich sei noch kurz ein letzter Punkt erwähnt. Gerade im hier relevanten Dienstleistungsbereich zeichnen sich auf internationaler Ebene gravierende Veränderungen ab. Hier ist einerseits an die EG-Diskussionen zu denken, aber andererseits viel mehr an die Bestrebungen, im Rahmen der derzeit laufenden GATT-Verhandlungen auch den Handel mit Dienstleistungen weitgehend zu liberalisieren.⁹⁴

90) In letzter Zeit war die Medienarbeit der hier ausgeklammerten Ärzte recht deutlich. Angesichts der in weiten Gegenden bestehenden drastischen Unterversorgung mit medizinischen Leistungen das Phantom der "Ärztenschwemme" zu beschwören zeigt ohne viele weitere Kommentare die Logik von Interessenvertretungen.

91) Bei den Berufsgruppen, deren Gebührenordnungen keine Fixgebühren, sondern nur Richtwerte vorsehen, wie etwa den Wirtschaftstreuhändern, ist der Einfluß marktlicher Faktoren auf den Preis tendenziell stärker, als bei den Berufsgruppen, die fixe Tarife vorsehen.

92) Ein einfaches Beispiel möge dies illustrieren. Das Branchenverzeichnis des Telefonbuches enthält in der Regel zu den Firmenbezeichnungen zumindest minimale Informationen überspezifische Leistungen, die von den entsprechenden Firmen angeboten werden und ermöglicht somit eine erste Orientierung für den Nachfrager. Nur die freien Berufe "glänzen" durch simple Eintragungen des Namens und der Adresse der jeweiligen Befugnisträger.

93) Es sind Regelungen denkbar, die faire von unfairer Werbung zu unterscheiden helfen. Tatsächlich würden vermutlich die Bestimmungen gegen unlautere Werbung völlig ausreichen, um dies sicherzustellen. Sollte sich herausstellen, daß dies nicht genügend greifende Bestimmungen sind, könnte sinnvollerweise zwischen "Informationswerbung" (der Weitergabe von sachlichen Informationen über Qualifikation, Erfahrungen usw.) unterschieden werden von "Attraktionswerbung", die nur darauf ausgerichtet ist, Kunden mittels fälschlicher Werbung anzulocken. Gegen die erstere Form der Werbung lassen sich schwerlich gewichtige Argumente anführen.

94) Besonders gravierende Auswirkungen hätte in diesem Bereich die Einführung der Vorzugsklauseln des GATT auch im Dienstleistungsbereich, da auf diese Art und Weise Dienstleistungsunternehmen aus der Dritten Welt bedeutende Konkurrenzvorteile gegenüber etablierten Unternehmen aus Industrieländern erhalten würden.

- 86 -

Nach dem derzeitigen Diskussionsstand innerhalb der EG würde eine wirtschaftliche Integration zumindest direkt keinen Zwang zur Liberalisierung der bestehenden Bestimmungen schaffen. Nach der Richtlinienliberalisierung würde die einzige nicht haltbare Marktzugangsbeschränkung die österreichische Staatsbürgerschaft darstellen. Bei allen weiteren Marktzugangsregeln ist für die entsprechenden Staaten (neben der geforderten Sprachkenntnis) eine Wahlmöglichkeit zwischen einer Ergänzungsprüfung und bestimmten Praxiserfordernissen vorgesehen, sodaß aus einer Integrationsbestrebung in die EG keine unmittelbare Anpassungserfordernisse resultieren würde.

Aus derzeitiger Sicht würde eine Öffnung der Grenzen für den Handel mit Dienstleistungen größere Probleme mit sich bringen. Dies trifft jedoch nicht alle freien Berufsgruppen in gleichem Ausmaß. In erster Linie wären davon Ingenieur- und Architektenbüros betroffen, jedoch nur in geringerem Ausmaß Rechtsanwälte oder Wirtschaftstreuhänder, da in diesen Fällen der staatliche Sektor, für den diese Berufsgruppen ja teilweise tätig werden, eine schützende Funktion ausübt, indem beispielsweise ein Klient selbst bei einer Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen sich vor Gericht nicht durch einen Advokaten aus Italien vertreten lassen könnte.

5.3 Ausweicheffekte in die Schattenwirtschaft

Ist einmal eine GewO der österreichischen Art kodifiziert, ist das logische Pendant zum "befugten Gewerbetreibenden" der "Pfuscher". In verschiedenen Untersuchungen wurden bisher wesentliche Bestimmungsfaktoren für die Schattenwirtschaft untersucht. Häufig werden die Belastung der "formellen Wirtschaft" durch Steuern oder deren Lohnnebenkosten als wesentliche Determinanten des Umfangs der Schattenwirtschaft aggeführt. Kaum nachgegangen wurde u.E. bisher der Bedeutung der Regulierungen der Gewerbe und der freien Professionen in Österreich.

Das Ausmaß des "Pfuschartums" in Österreich läßt sich schwer abschätzen. In dieser Studie konnten daher auch keine empirisch exakten Befunde erhoben werden. Dennoch konnten zahlreiche Hinweise gesammelt werden, daß die bestehenden Regulierungen mit ein wichtiger Bestimmungsfaktor für das Ausmaß der Schattenwirtschaft sind.

Innerhalb der freien Berufe etwa wurden über die vergangenen Jahre hinweg immer mehr Berufsgruppen, die in gewissem Ausmaß substituierbare Leistungen anboten, abgeschafft.⁹⁵ In vielen Fällen wären diese "Para-Professionals" aber in der Lage, gleichwertige Leistungen auf Teilgebieten zu erbringen, ohne aber der entsprechenden Gebührenordnung und Kammerdisziplin zu unterliegen - was ja nicht zuletzt der tatsächliche Grund ihrer Ausmerzung gewesen sein dürfte. Aus der Sicht des Nachfragers ist daher die Abschaffung dieser Berufsgruppen mit einem Wohlfahrtsverlust verbunden, da manche Nachfrager zu den regulierten Preisen diese Leistungen nicht mehr nachfragen. Ein Teil des "Pfuschartums" besteht einfach darin, dieses Marktsegment zumindest teilweise abzudecken.

Ähnliche Effekte, wie die hier genannten, ließen sich auch für andere Bereiche finden. Zum Teil werden "Pfuscher" mit Wissen und Tolerierung der Gewerbetreibenden tätig, ja beziehen häufig sogar Material von diesen, womit sie zumindest einen Teil der Erlöse dieses Marktes "internalisieren".

95) Wie etwa die Helfer in Steuersachen für die Wirtschaftstreuhänder.

Ein zweiter Grund für das Phänomen der "Pfuscher" dürfte eben auch darin liegen, daß die Erwerbung der formellen Gewerbeberechtigung in vielen Fällen tatsächlich eine hohe zeitliche und kostenmäßige Hürde darstellt. In einem bestimmten Beruf Ausgebildete oder auch nur erfinderische Personen nehmen daher eher das Risiko auf sich, illegal zu "pfuschen", als die entsprechenden Ausbildungs- und Behördenwege zu erledigen.

Eine Erleichterung vor allem der Marktzutrittsregulierungen in gewerbliche Tätigkeiten hätte vermutlich zwei Effekte: Einen *direkten* "Hereinholeffekt", indem fachlich qualifizierte auch formell gewerblich tätig werden könnten und einen *indirekten* "Hereinholeffekt" der sich aus dem resultierenden breiteren Preis-Leistungsspektrum und einem möglicherweise generell niedrigeren Preisniveau ergeben würde.

5.4 Regulierungen und Einkommensverteilung

Ein immer wieder diskutiertes Argument sind die Verteilungswirkungen von Regulierungen. So wichtig diese Frage ist, so schwierig ist es, eindeutige empirische Befunde für diese Frage zu finden. Dies beruht einerseits auf der besonders in Österreich recht mageren Datensituation hinsichtlich der Einkommensverteilung, andererseits aber auch auf methodischen Schwierigkeiten. Wie so häufig in der Regulierungsdebatte ist es schwierig, den Referenzstandard, in diesem Fall Einkommen unter kompetitiven Verhältnissen, zu bestimmen. Allein aus bestehenden Einkommensdifferenzen zwischen Berufsgruppen kann noch nicht auf die Wirkungen von Regulierungen geschlossen werden.

Selbst angesichts dieser methodischen Schwierigkeiten ist es doch einerseits theoretisch plausibel, und andererseits aus den wenigen statistischen Daten erahnbar, daß Marktzutritts- und Verhaltensregulierungen, die zumindest tendenziell die Wettbewerbsintensität in einem Sektor reduzieren, die Einkommensverteilung zugunsten dieser derart "geschützten" Sektoren und Berufsgruppen verzerren.⁹⁶ Dabei ist jedoch zwischen zwei Effekten zu unterscheiden. Ein System von Regulierungen mag durchaus in der Lage zu sein, kollektiv höhere Einkommen zu sichern. Daraus läßt sich jedoch nicht analog ableiten, daß eine Beseitigung dieser Regulierungen zu einer "gleicheren" oder "gerechteren" Einkommensverteilung führen würde. Denn die Streuung der Einkommen kann bei einer Aufhebung von Regulierungen wesentlich größer werden und die Erfahrungen aus dem Ausland zeigen doch weitgehend, daß dieser Effekt in der Regel eintritt. Im Rahmen dieser Forschungsarbeit konnte dem Verteilungsargument nur begrenzt nachgegangen werden. Angesichts der schwachen empirischen Evidenz kann derzeit nur darauf hingewiesen werden, daß gerade dieser Punkt in der Zukunft verstärktes Forschungsinteresse verdient.

5.5 Regulierungen als System

Regulierungen eines Wirtschaftssektors treten in der Regel nicht isoliert, sondern kombiniert auf. Dahinter steckt eine gewisse Logik von regulierenden Eingriffen. So impliziert etwa eine Regulierung des Marktzutrittes häufig auch eine Regulierung der Preise, da die Gefahr besteht, daß die etablierten Unternehmen ihre Marktposition in Form überhöhter Preise ausnützen. Sind aber Marktzutritt und Preise reduziert, können Unternehmen auf andere Wettbewerbsparameter, wie etwa die "Qualität" der angebotenen Güter und Leistungen oder

96) Vgl. etwa Walterskirchen (1983) oder Franz (1988).

die damit verbundenen Nebenleistungen "ausweichen". Um zu verhindern, daß Unternehmen auf diese Art und Weise durch nicht beobachtbare geringere Qualität höhere als kompetitive Erträge erzielen, können weitere Regulierungen des unternehmerischen Verhaltens eingeführt werden. Auf diese Weise induziert eine Regulierung weitere Regulierungsmaßnahmen.

Neben diesem Aspekt der gegenseitigen Bedingtheit von Regulierungen ist es vor allem eine wohlfahrtsökonomische Konsequenz, die Beachtung verdient. In der wirtschaftspolitischen Argumentation werden häufig einzelne Regulierungen (wie etwa der Befähigungsnachweis) diskutiert. In nahezu jedem spezifischen Fall lassen sich Legitimationen für eine solche Marktzutrittsbeschränkung geben. In einer Analyse der wohlfahrtsökonomischen Konsequenzen von Regulierungen reicht es aber nicht, einzelne dieser Maßnahmen herauszugreifen. Vielmehr ist das System von Regulierungen, das sich in seiner aggregierten Auswirkung beträchtlich von den Auswirkungen einzelner Regulierungen unterscheiden kann, in Betracht zu ziehen.

Sowohl die österreichische GewO als auch die Berufsgesetze der freien Berufe bilden ein äußerst komplexes und vielschichtiges System von Regulierungen, in denen Marktzutrittsregulierungen ergänzt werden durch Beschränkungen anderer Wettbewerbsparameter und letztendlich eine sehr starke Beschränkung von Wettbewerb resultiert. Es ist gerade dieser Systemcharakter von Regulierungen, der ihre attestierten Ineffizienzen hervorruft. Aus demselben Grund muß eine Reformdiskussion nicht nur isolierte Reformvorschläge ausarbeiten, sondern versuchen, ein alternatives System von Regulierungen zu entwerfen.

6. Ansatzpunkte für Deregulierungsmaßnahmen

Nach der bisherigen Diskussion, die zahlreiche Ineffizienzen im bestehenden System von Regulierungen sowohl des Gewerbebereiches als auch der freien Berufe aufgezeigt hat, zeichnen sich folgende Ansatzpunkte für effizienzsteigernde Deregulierungsmöglichkeiten im unmittelbaren Bereich der GewO und der entsprechenden Gesetze der freien Berufe ab:

- Reduktion der Zahl der unterschiedenen Gewerbe, etwa in der Form, daß nur konzessionierte Gewerbe und freie Gewerbe unterschieden werden.
- Eine etwas weniger weitgehende Form der Deregulierung wäre eine Beibehaltung des derzeitigen Grundsystems der Dreiteilung in Handwerke, gebundene Gewerbe und konzessionierte Gewerbe bei einer starken Reduktion der Zahl der unterschiedenen Gewerbe und einer damit korrespondierenden wesentlichen Erweiterung des Umfanges der einzelnen Gewerbe.
- Weitgehende Aufhebung bzw. Erleichterung der bestehenden Marktzutrittsbeschränkungen, insbesondere des Befähigungsnachweises, etwa indem weitere Möglichkeiten vorgesehen werden, entsprechende Befähigungen allein durch Praxiserfahrung zu erbringen.
- Möglichkeit, den Befähigungsnachweis auch bei physischen Personen zu supplieren und nicht nur, wie dies derzeit der Fall ist, bei juristischen Personen.

- 89 -

- **Weitgehender Verzicht auf administrativ festgelegte Gebühren und Preise.**
- **Weitgehende Reduktion der kostenintensiven Verhaltensregulierungen.**
- **Weitgehende Reduktion gewerblicher Ausübungsregeln.**
- **Zulassung von freien Berufsgruppen mit eingeschränkter Befugnis.**
- **Aufhebung des Werbeverbotes für freie Berufe.**
- **Möglichkeit, fachübergreifende Partnerschaften gründen zu können.**

Der Erfolg derartiger Maßnahmen hängt aber weitgehend von begleitenden Maßnahmen der allgemeinen Wettbewerbspolitik ab. In diesem Zusammenhang ist auf folgende Punkte zu achten:

- **Verstärkter Einsatz von ex post-Preisüberwachungen anstelle von ex ante-Preisregulierungen.**
- **Schaffung von Möglichkeiten, daß effektiver Reputationswettbewerb entstehen kann, etwa indem bei Ablegung bestimmter Prüfungen ein anerkanntes Qualitätssiegel geführt werden darf.**
- **Ausbau von Haftungsbestimmungen, um von dieser Seite Anreize zur Sicherung der Produkt- und Leistungsqualität zu geben.**
- **In diesem Zusammenhang ist jedoch zu berücksichtigen, daß auch Maßnahmen erforderlich sind, um den Zugang zum Recht zu erleichtern.**
- **Eine Vereinfachung und Flexibilisierung der gewerberechtlichen Vorschriften bedarf einer gewissen ausgleichenden Intensivierung allgemeiner wettbewerbsrechtlicher Instrumente, etwa der Wettbewerbsaufsicht.**

Schließlich sind Maßnahmen empfehlenswert, die eine ständige Kontrolle des bestehenden Systems von Regulierungen und eine begleitende Evaluation ergriffener Deregulierungsmaßnahmen gestatten, um gegebenenfalls Adaptionen der eingeschlagenen Politik vornehmen zu können.

- **Maßnahmen zur Schaffung von mehr Transparenz in allen Regulierungsfragen, etwa durch einen expliziten Ausweis, welche finanzielle Mittel im Rahmen der öffentlichen Gebietskörperschaften für Regulierungszwecke aufgewendet werden.**
- **Obligatorische Evaluation der verfolgten Regulierungspolitik.**
- **Eine Variante davon wären etwa "sunset-Regulierungen", die immer nur für einen begrenzten Zeitraum in kraft treten.**

- 90 -

Wie diese Ansatzpunkte zeigen, hat eine Politik der Deregulierung eine über den unmittelbar betroffenen Wirtschaftsbereich hinausgehende Perspektive zu entwickeln. In einem gewissen Ausmaß zeigen sich trade-offs zwischen wirtschaftspolitischen Instrumenten der Regulierungspolitik (i.e.S.) und einer eher im ordnungspolitischen Bereich angesiedelten allgemeinen Wettbewerbspolitik.

Ehe auf diese Fragen in größerem Detail eingegangen wird, sollen drei Fallstudien helfen, die relevanten Fragestellungen und verfügbare wirtschaftspolitische Optionen differenzierter zu sehen.

Fallstudien

IV: REGULIERUNGEN UND DEREGULIERUNGSMÖGLICHKEITEN IM BEREICH DER GEWERBLICHEN GÜTERBEFÖRDERUNG

Christa Peutl

1 Der Transportsektor und seine Bedeutung für Österreichs Wirtschaft

1.1 Der Transportsektor in Österreich

1986 betrug der Beitrag des Sektors **Verkehr und Nachrichtenübermittlung** zum BIP 83,39 Mrd. S (in laufenden Preisen), das sind 5,8% des BIP (siehe Tab. 8 und 9). Die Nachfrage nach Transportleistungen wird sehr oft als „*abgeleitete Nachfrage*“ bezeichnet, i.e. sie hängt von der wirtschaftlichen Aktivität in anderen Sektoren direkt ab.

Das Wachstum 1985/86 lag sowohl nominell und real unter dem des BIP (5,1% vs. 5,8% ; 1,0% vs. 1,7%). Dies ist eine relativ neue Entwicklung. Über einen längeren Zeitraum betrachtet, wuchs der Sektor Verkehr und Nachrichtenübermittlung stärker als das BIP (siehe Tab. 10). Insgesamt ist der reale Anteil des Sektors Verkehr und Nachrichtenübermittlung von 4,9% (1970) auf 6,5% (1986) gestiegen.

So gleichläufig die allgemeine Entwicklung zwischen dem Sektor Verkehr und Nachrichtenübermittlung verlaufen ist, stechen doch einige Jahre hervor. Die Werte für 1973 sind nicht sinnvoll interpretierbar, da der durch

die Umstellung auf das MWSt (-Netto -Preis) System bedingte Konsistenzbruch zu beachten ist. Die hohe nominelle Wachstumsrate 83/84 von 10,63% (Wachstumsrate des BIP 6,45%) dürfte eher auf Tarifierhöhungen im Telekommunikationsbereich als auf die nominelle Expansion im Verkehrssektor zurückzuführen sein¹.

Jahr	<i>nominell</i>		<i>real*</i>	
	Vk. u. N.üb. in Mrd.S	BIP in Mrd.S	Vk. u. N.üb. in Mrd. S	BIP in Mrd. S
1970	22,31	375,88	27,86	571,47
1971	24,15	419,62	29,41	600,69
1972	27,72	479,54	31,64	637,98
1973	29,40	543,46	34,62	669,16
1974	32,31	618,5	37,66	695,55
1975	35,17	656,12	37,33	693,03
1976	40,68	724,75	40,68	724,75
1977	45,53	796,19	42,52	756,34
1978	48,84	842,33	44,51	760,26
1979	53,74	918,54	47,13	796,05
1980	57,83	994,70	50,03	820,00
1981	62,63	1055,97	50,37	818,78
1982	64,96	1133,53	51,04	827,88
1983	68,11	1201,23	52,58	845,93
1984	75,35	1278,73	55,25	857,40
1985	79,34	1354,06	57,69	881,56
1986	83,39	1432,53	58,26	896,36

Tabelle 8: *BIP und Beitrag des Sektors Verkehr und Nachrichtenübermittlung 1970 - 1986*

Q: Stat. Handb. 1987

* ... Preise von 1976

Für eine genauere Aufschlüsselung in die Bereiche Verkehr und Nachrichtenübermittlung stehen nur Daten von 1983 zur Verfügung: auf den *Verkehrssektor allein* entfielen 42,07 Mrd. S, dies sind etwa 3% vom BIP.

Eine Aufschlüsselung des Transportvolumens des internationalen Güterverkehrs 1985 nach den einzelnen Verkehrsträgern ergibt sich aus Ta-

¹Siehe Bauer, Latzer (1988), S. 14.

Jahr	Järl. Veränderung in %				Anteil Vk.	
	nominell		real*		nom.	real*
	Vk.	BIP	Vk.	BIP	in %	in %
1970					5,9	4,9
1971	8,25	11,64	5,6	5,1	5,8	4,9
1972	14,78	14,28	7,6	6,2	5,8	5,0
1973	6,06	13,33	9,4	4,9	5,4	5,2
1974	9,9	13,82	8,8	3,9	5,2	5,4
1975	8,85	6,07	-0,8	-0,4	5,4	5,4
1976	15,67	10,46	9,0	4,6	5,6	5,6
1977	11,92	9,86	4,5	4,4	5,7	5,6
1978	7,27	5,8	4,7	0,5	5,8	5,9
1979	10,03	9,05	5,9	4,7	5,9	5,9
1980	7,61	8,29	6,1	3,0	5,8	6,1
1981	8,3	6,16	0,7	-0,1	5,9	6,2
1982	3,72	7,34	1,3	1,1	5,7	6,2
1983	4,85	5,97	3,0	2,2	5,7	6,2
1984	10,63	6,45	5,1	1,4	5,9	6,4
1985	5,3	5,89	4,4	2,8	5,9	6,5
1986	5,1	5,8	1,0	1,7	5,8	6,5

Tabelle 9: Wachstumsraten BIP und Verkehr u. Nachrichtenüberm., Beitrag zum BIP

Q: Stat. Handb. 1987, eig. Berechnungen

* ... Preise von 1976

belle 11². Der Begriff „internationaler Güterverkehr“ umfaßt den Versand, den Empfang und den Transit von Gütern³. Die relativ große prozentuelle Diskrepanz zwischen Transportaufkommen (Tonnage) und Transportleistung (t-km) des Verkehrsträgers Straße (31,3% vs. 23%) ergibt sich aus den kürzeren Transportdistanzen, die mit LKWs zurückgelegt werden. Bei kurzen Transportdistanzen besitzt der LKW transportmittelspezifische Vorteile.

Wenn man die beförderte Tonnage nach den 10 Kapiteln des NSTR,

²Die Zahlen hinsichtlich der Transportleistung beziehen sich auf die in Österreich gefahrenen km.

³Der Begriff „grenzüberschreitender Güterverkehr“ wird vom Österreichischen Statistischen Zentralamt oft als Synonym für „internationalen Güterverkehr“ verwendet.

Zeitraum	Vk u. N.üt m.	BIP nominell
76-86	7,4	7,1
76-80	9,2	8,2
80-86	6,3	6,3

Tabelle 10: *Durchschnittliche Wachstumsraten des BIP (nominell) und des Sektors Verkehr- und Nachrichtenübermittlung*

Q: Stat. Handb. 1987, eig. Berechnungen

Verkehrsträger	Aufkommen		Leistung	
	1.000 t	%	Mio. t-km	%
Schiene	37.088	30,9	8.109	36,0
Straße	37.553	31,3	5.237	23,0
Rohrleitungen	37.999	31,7	7679	34,0
Binnenschifffahrt	7.141	6,0	1.464	7,0
Luftfahrt	59	0,1	◇	◇

Tabelle 11: *Internationaler Güterverkehr 1985*

Q: Stat.Handb.1987

◇ ... nicht verfügbar

einer von der UNO normierten Klassifikation für die Verkehrsstatistik⁴ aufgliedert, zeigen sich weitere Unterschiede zwischen den einzelnen Verkehrsträgern. Tab.12 schlüsselt das Transportaufkommen im grenzüberschreitenden Verkehr in den einzelnen Gütergruppen nach den Verkehrsträgern Schiene, Straße und Schiff auf.

Hier zeigen sich deutliche Unterschiede. Massengüter, wie z.B. Brennstoffe, Erze, Düngemittel werden überwiegend mit der Bahn, in zweiter Linie mit dem Schiff und nur zu einem geringen Teil auf der Straße transportiert.

Genau umgekehrt liegt der Fall bei der Warengruppe "Sonstige Waren", die alles umfaßt, was nicht durch die sonstigen Kapitel des NSTR abgedeckt ist. In dieser Gruppe sind alle *hochwertigen Stückgüter* enthalten. Diese werden zu 56% auf der Straße transportiert. Dies ist eine grundsätzliche Ten-

⁴Güterverzeichnis für die Verkehrsstatistik, "Standard Goods Nomenclature for Transport Statistics Revised".

Kapitel des NSTR		Schiene		Straße		Schiff		insgesamt	
Nr	Name	1.000 t	%	1.000 t	%	1.000 t	%	1.000 t	%
0	Land- u. forstw. Erzeugn.	5.683	47	5.989	50	418	3	12.090	100
1	Nahr- u. Futtermittel	1.302	19	5.639	81	51	1	6.992	100
2	Feste Brennstoffe	4.547	71	297	5	1.526	24	6.370	100
3	Erdöl-erzeugnisse	2.663	56	1.036	22	1.022	22	4.722	100
4	Erze u. Metallabfälle	3.237	54	707	12	2.038	34	5.981	100
5	Metallerzeugnisse	2.646	38	2.944	42	1.449	21	7.038	100
6	Mineral. Rohst., Baumst.	1.613	26	4.424	73	57	1	6.095	100
7	Düngemittel	2.233	80	257	9	287	11	2.777	100
8	Chem. Erzeugnisse	4.261	46	4.885	53	128	1	9.274	100
9	Sonstige Waren	8.902	43	11.375	56	166	1	20.444	100

Tabelle 12: Grenzüberschreitender Güterverkehr 1985 nach den 10 Kapiteln des einheitlichen Güterverzeichnis für die Verkehrsstatistik

Q: Stat. Handb. 1987

denz. Waren mit niedrigen Unit Values werden vornehmlich auf langsamen Verkehrsmitteln mit niedrigen Frachtsätzen (Schiff, Bahn) transportiert, hochwertige Güter (Fertigwaren) hingegen auf schnellen Verkehrsmitteln mit hohen Frachtsätzen (Straße, Luftfahrt) (Puwein, 1987). Eine Ausnahme bilden Frischwaren, die zwar i.a. niedrige Unit Values aufweisen, wo aber der Zeitfaktor eine erhebliche Rolle spielt. Tab. 12 illustriert auch dies deutlich. Nahrungs- und Futtermittel werden zu 81% auf der Straße transportiert. Hier dominieren viele kleine Abnehmer. Zusammenfassend kann man daher sagen, daß die Wahl des Verkehrsträgers mit der Güterart, der Kundenstruktur und mit dem Verteilersystem zusammen hängt. Diese Tendenz, daß Waren mit hohen Unit Values nicht auf der Schiene transportiert werden, ist aber grundsätzlich kein Automatismus, sondern hängt vielmehr mit den Problemen der Bahn zusammen.

1.2 Gegenüberstellung Güterbeförderungsgewerbe und Werkverkehr

Die vorliegende Fallstudie konzentriert sich auf den Bereich des Güterbeförderungsgewerbes. Die Substitutionskonkurrenz für die gewerblichen Güterbeförderer ist je nach Marktsegment unterschiedlich ausgeprägt; im

Inlandnahverkehr primär durch den Werkverkehr, im Inlandfernverkehr und im grenzüberschreitenden Verkehr durch die Bahn. In diesem Abschnitt werden - um die Größenordnung zu verdeutlichen - einige Daten zum Güterbeförderungsgewerbe und zum Werkverkehr gegenübergestellt.

Doch zunächst zur Begriffsklärung: unter den Werkverkehr⁵ fallen alle Transporte von Handel, Gewerbe und Industrie, die der Zulieferung zu einem Betrieb, ihrer Verbringung aus einem Betrieb oder der Überführung der Güter innerhalb des Unternehmens dienen *und vom Unternehmer selbst oder seinen Angestellten* durchgeführt werden. Der Werkverkehr fällt nicht in den Geltungsbereich der Regelungen des Güterbeförderungsgesetzes.

Im Nahverkehr wird mehr als die Hälfte (54,3%) der Verkehrsleistung vom Werkverkehr erbracht (Tab. 13). Im Binnenfernverkehr ist der Anteil des Werkverkehrs mit 7,2% vernachlässigbar. Es muß allerdings beachtet werden, daß die Daten für den Werkverkehr geschätzt sind, da der Werkverkehr nicht regelmäßig erhoben wird. Der Markt für den grenzüberschreitenden Verkehr und die dort vorhandene Substitutionskonkurrenz wird später behandelt.

	Fuhrgew. Mio.t.-km	Werkvk.	Σ
Nahvk.	1.082	1.286	2.368
%	45,7	54,3	100
Fernvk.	1.352	105	1.457
%	92,8	7,2	100

Tabelle 13: *Verkehrsleistung im Inlandsverkehr*

Q: Vk.stat. 1986

⁵Die genaue Definition (§8(1)GBefG) lautet: Werkverkehr liegt vor, wenn:

1. die beförderten Güter zum Verbrauch oder zur Verwendung, Verarbeitung, Veredelung, Ausbesserung oder Reinigung im eigenen Betrieb oder zur gewerbsmäßigen Vermietung bestimmt sind oder zur Wiederveräußerung erworben oder in Kommission übernommen oder vom Unternehmer erzeugt, gefördert oder hergestellt worden oder dabei angefallen sind und

2. die Beförderung zur Heranschaffung der Güter zum Unternehmen, ihrer Überführung innerhalb des Unternehmens oder der Verbringung der Güter aus dem Unternehmen dient und

3. das Kraftfahrzeug, mit dem die Beförderung durchgeführt wird, vom Unternehmer selbst oder seinen Angestellten bedient wird.

Ungefähr zwei Drittel aller in Österreich zugelassenen LKWs werden im Werkverkehr eingesetzt (BWK, 1988, S.9). Im Werkverkehr dominieren allerdings Betriebe mit nur einem LKW (Tab. 14).

	# Betriebe		
	insges.	mit 1 LKW	%
Fuhrgew.	4.685	1.089	23
Werkvk.	17.016	10.394	61

Tabelle 14: *Strukturdaten I 1986*

Q: Stat. Handb. 1987; 28.06, 28.07

Angaben für LKW inkl. Sattelzugfahrzeuge

Vergleicht man in der amtlichen Statistik die Nutzlastkapazität pro LKW zwischen Güterbeförderungsgewerbe und Werkverkehr, ergibt sich eine Differenz von 1,3 t pro LKW (siehe Tab. 8). Dies würde den Schluß zulassen, daß kein wesentlicher struktureller Unterschied zwischen Werkverkehr und Güterbeförderungsgewerbe vorliegt. Bei genauerer Betrachtung stellt sich allerdings heraus, daß die angegebene Nutzlastkapazität von 6 t im Werkverkehr eine grobe Verzerrung nach oben beinhaltet. Hinsichtlich des Werkverkehrs wurden nur LKW mit einer Nutzlast von über 2 t zur Berechnung herangezogen. Dies ist aber nicht repräsentativ, da der Anteil der LKW im Werkverkehr mit einer Nutzlastkapazität über 2t nur 29% aller im Werkverkehr eingesetzten LKW ausmacht (Zahlen für 1984, BWK in Verbindung mit ÖStZ, 1987). Eine Berechnung der Nutzlastkapazität pro LKW für alle im Werkverkehr eingesetzten LKW ergäbe schätzungsweise eine Halbierung der angegebenen Zahl. Leider sind die vergleichbaren Daten nicht verfügbar. In Tabelle 15 wurde versucht, die unterschiedliche Berechnungsgrundlage darzustellen.

Die Betriebsstruktur im Güterbeförderungsgewerbe ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl kleiner Betriebe und wenige große. Die relevante Kennzahl ist die Anzahl der LKW, die ein Betrieb einsetzt. Hier hat sich in den letzten 15 Jahren ein deutlicher **Strukturwandel** vollzogen, nämlich eine *Tendenz zu weniger Betrieben und zu größeren Betriebsgrößen*. Betrug etwa 1972 der Anteil der Betriebe, die mehr als 10 LKW einsetzen, nur 3%, so beträgt er 1987 schon 11% (Tab. 16). Betrachtet man die Anzahl der LKW, die von großen Betrieben (über 10 LKW) eingesetzt werden,

	# LKW mit Nutzl.		Nutzl.kap.	Nutzl.kap.
	> 1t	> 2t	in t	pro LKW in t
Fuhrgew.	19.155	◇	139.890	7,3
Werkvk.	◇	38.535	230.876	6,0

Tabelle 15: *Strukturdaten II 1986*

Q: Stat.Handb.1987; 28.06, 28.07

◇ ... nicht verfügbar

Angaben für LKW inkl. Sattelzugfahrzeuge

wird das Bild noch deutlicher. 1987 wurden in Österreich 42% aller LKW von den großen Betrieben eingesetzt, 1972 betrug dieser Prozentsatz 18%. Hier liegt also eine eindeutige Konzentrationstendenz⁶ vor. Mehr große Betriebe verfügen über eine größere Fahrzeugflotte.

Betriebe mit	1972		1980		1987	
		%		%		%
1-2 LKW	3.255	58,50	2.484	49,92	1.902	40,57
3-6 LKW	1.793	32,23	1733	34,84	1723	36,76
7-10 LKW	350	6,29	432	8,69	548	11,70
über 10 LKW	166	2,98	326	6,55	514	10,97
insgesamt	5.564	100	4.975	100	4.687	100

Tabelle 16: *Betriebsstruktur Güterbeförderungsgewerbe 1972, 1980, 1987*

Q: Fachverband für das Güterbeförderungsgewerbe, 1988

Dies ist ein Prozeß, der auch in anderen Industrieländern zu beobachten ist.

⁶Eine Berechnung des Gini - Koeffizienten ermöglicht die Quantifizierung der Konzentration. Für 1972 ergibt sich der Gini - Index mit 0,37, für 1987 mit 0,409. Ein Anwachsen des Gini - Koeffizienten spiegelt eine höhere Konzentration wider.

2 Die Regulierungsproblematik im gewerblichen Güterbeförderungsgewerbe

2.1 Allgemeines

Der Transportsektor ist in den westlichen Industriestaaten ein traditionell relativ stark regulierter Bereich. Dies hat mehrere Ursachen und ist auch in Zusammenhang mit den unterschiedlichen „Schulen“ der Regulierung zu sehen.

Die normative Theorie begründet Regulierung mit *Marktversagen*. Der Staat, bzw. die Regulierungsbehörde greift in das wirtschaftspolitische Geschehen ein, um Marktunvollkommenheiten und -störungen zu korrigieren und damit die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt zu erhöhen. Lange Zeit war (sowohl in den USA als auch in Europa) die Auffassung vorherrschend, daß der Transportsektor kein „normaler“ Wirtschaftsbereich, sondern ein „wettbewerblicher Ausnahmebereich“ ist, und daher - zum Wohle der Allgemeinheit - speziellen Schutz- und Ordnungsmechanismen unterworfen werden müsse. Als strukturelle Besonderheiten wurden u.a. genannt: hohe Fixkosten, Langlebigkeit bestimmter Verkehrsanlagen, mangelnde Teilbarkeit des Realkapitals, Nichtlagerfähigkeit des Outputs, Vorhaltezwang für Reservekapazitäten und die Mischung unterschiedlichster technologischer Entwicklungsstufen (Thomson, 1978; Willeke, 1977).

Im Zuge der - primär von den USA ausgehenden Deregulierungsdiskussion - wurden im Laufe der letzten fünfzehn Jahre die oben angeführten Argumente zunehmend in Frage gestellt. Das Vorhandensein hoher Fixkosten und hoher „sunk costs“ trifft sehr wohl auf die Infrastruktur zu (Straßenbau, Schienennetz). Wenn man von der Bereitstellung der Infrastruktur abstrahiert, und nur mehr die Produktion von Transportleistungen betrachtet, ist keine spezielle Marktbesonderheit mehr festzustellen, die nicht auf Dienstleistungen allgemein zuträfe.

Die normative Theorie nennt im wesentlichen vier Fälle, in denen Regulierungseingriffe begründet sind. Diese sind das Vorhandensein eines natürlichen Monopols, eines öffentlichen Gutes, die Gefahr ruinöser Konkurrenz und das Vorliegen externer Effekte. Für die gewerbliche Güterbeförderung sind die beiden letztgenannten Gründe relevant und werden in den folgenden Abschnitten behandelt.

Eine Analyse der Regulierungen im Transportsektor wird nicht vollständig sein, ohne Ansätze der positiven Regulierungstheorie zu berücksichtigen. Die normative Theorie enthält implizit die Annahme einer „idealen Regulierungskommission“. Es wird unterstellt, daß die Regulierungsbehörde und ihre „Kommissare“ sich selbstlos verhalten, keine Probleme der Informationsbeschaffung hinsichtlich der regulierten Industrie haben und daß keine politische Einflußnahme vorkommt. Diese Annahme wird von der positiven Theorie *verworfen*. Die „capture theory“⁷ sieht Regulierung als das Ergebnis der Durchsetzungsfähigkeit politisch durchsetzungsfähiger Gruppen. Regulierung diene den Interessen dieser Gruppen, die den Staat ‚vereinnahmt (captured)‘ haben. Staatliche Regulierung werde von Gruppen nachgefragt, für die eine private Kartellbildung schwer möglich oder sehr kostspielig wäre.

In den USA z.B. ist die erste Regulierung des Straßengütertransports auf Initiative der Bahnbetreiber, die um 1880 eine Vielzahl kleiner Unternehmen umfaßte, zustande gekommen (Moore, 1986). Ursache war, daß der Straßengütertransport als Konkurrent der Schiene immer bedeutender wurde und Kartellbildungen gescheitert waren. Leider ist die verkehrsgeschichtliche Entwicklung in Österreich so gut wie nicht aufgearbeitet.

Diese Überlegungen zeigen, wie wichtig es ist, bei der Analyse der Wirkungsweise von Regulierungen auch die *institutionelle Ausgestaltung* mit allen Interaktionen zu betrachten. Diesem Aspekt wird in dieser Fallstudie breiter Raum gewidmet.

2.2 Zur Methodik der Fallstudie

Die vorliegende Fallstudie über das Güterbeförderungsgewerbe beruht einerseits auf dem Studium der Literatur und der rechtlichen Grundlagen. Weiters wurden, um ein konkreteres Bild von diesem Sektor zu erhalten, zahlreiche qualitative Interviews mit Vertretern der Arbeiterkammer, der Bundeswirtschaftskammer⁸ und des Ministeriums für Verkehr und öffentliche Wirtschaft geführt.

⁷Siehe STIGLER (1971), POSNER (1974).

⁸Besonderer Dank gilt Herrn Mag. R. Bauer (Fachverband für das Güterbeförderungsgewerbe), der mir nicht nur sehr hilfreiche Unterlagen zur Verfügung gestellt, sondern auch in zahlreichen Diskussionen wichtige Hinweise gegeben hat.

Da das vorhandene Datenmaterial über diesen Sektor relativ dürftig ist, wurde weiters eine schriftliche Befragung der Güterbeförderer Österreichs vorgenommen, dessen Design nachfolgend kurz skizziert wird.

2.2.1 Methodik der durchgeführten Befragung

Die Befragung wurde in *schriftlicher Form* durchgeführt. Der Fragebogen, der versandt wurde, enthält neben Fragen zur Betriebsstruktur und -führung auch Meinungsfragen zu einzelnen Regulierungen des Güterbeförderungssektors. Der vollständige Fragebogen ist im Anhang zu finden.

Der Fragebogen wurde in zwei Wellen an 770 österreichische Güterbeförderer versandt. Da 12 Fragebögen wegen falscher Adressen wieder retour kamen, lag der Stichprobenumfang bei 758 Betrieben. Die *Stichprobenerhebung* gestaltete sich wie folgt: es wurde eine geschichtete Zufallsstichprobe gezogen. Die eine Schicht umfaßte alle Güterbeförderer, die zumindest einmal im Jahr 1987 im Binnenfernverkehr tätig waren, aber keine Transporte über die Grenze durchführten. Hier wurden alle 376 Betriebe, für die das obige Kriterium zutraf, angeschrieben. Es ist davon auszugehen, daß diese Gruppe auch repräsentativ ist für Frächter, die nur im Nahverkehr tätig sind. Die zweite Schicht waren die Güterbeförderer Österreichs, die 1987 zumindest einen grenzüberschreitenden Transport entweder in die Bundesrepublik Deutschland oder in die RGW-Länder vorgenommen haben. Aus dieser Gruppe wurden durch Zufallsauswahl 394 Betriebe ermittelt.

Die *Rücklaufquote* war mit 67% phänomenal hoch. Dies weist auch darauf hin, daß dieser Sektor in Bewegung ist und die Sensibilität dementsprechend ausgeprägt ist. Die Auswertung aller Fragebögen war aus Zeitgründen nicht möglich, für diese Fallstudie wurden 436 Beobachtungen aufgenommen.

Die Analyse der erhobenen Daten erfolgte mit Hilfe des Statistikprogramms SAS. Wenn im folgenden von „Befragten“ oder der „Befragung“ die Rede ist, beziehen sich die Daten auf die Ergebnisse dieser schriftlichen Befragung.

Neben Linearauszählungen wurden für spezielle Fragestellungen ein χ^2 - Kontingenztafeltest auf Unabhängigkeit der Variablen durchgeführt. Die Nullhypothese der Unabhängigkeit zweier Variablen wird dabei gegen die

Alternativhypothese der Abhängigkeit getestet. Aus einer Ablehnung der Nullhypothese auf einem bestimmten Signifikanzniveau kann auf eine Abhängigkeitsstruktur der betreffenden Variablen geschlossen werden. Die vollständigen Tabellen und der Fragebogen sind im Anhang zu finden.

3 Das Regulierungssystem im Güterbeförderungsgewerbe

3.1 Voraussetzungen für den Zugang zum gewerblichen Güterbeförderungsgewerbe

Der gewerbliche Transport von Gütern auf der Straße darf nur mit einer **Konzession** ausgeübt werden. Die gesetzlichen Grundlagen bilden das Güterbeförderungsgesetz⁹ und subsidiär die Gewerbeordnung. Das Güterbeförderungsgewerbe ist ein (im Sinne der Gewerbeordnung) „**konzessioniertes Gewerbe**“.

3.1.1 Die Konzessionsarten

Das Güterbeförderungsgesetz unterscheidet zwischen einer **Nah- und Fernverkehrskonzession**.

Güternahverkehr liegt vor, wenn Güter in einem Umkreis (vom Standort des Unternehmens gemessen) von 65 km befördert wird. Zum Nahverkehr zählen auch „Stichfahrten“. Dies sind Fahrten von maximal 110 km, bei denen der Nahverkehrsbereich verlassen wird, aber Be- und Entladeort im Nahzonenbereich liegen.

Güterfernverkehr umfaßt alle Transporte, die nicht zum Güternahverkehr zählen. Eine Konzession für den Güterfernverkehr berechtigt auch zur Ausübung von Nahverkehr. Die Anforderungen, die an eine Erlangung einer Fernverkehrskonzession gestellt werden, sind etwas höher. Im Gegensatz zum Fernverkehr besteht im Nahverkehr **keine Frachtbriefpflicht**. Der Frachtbrief stellt den Nachweis über den Abschluß eines Transportauftrags dar¹⁰. Die Unterscheidung in der Konzessionsart zwischen Nah- und Fernverkehr, die in der letzten Novelle eingeführt wurde, dürfte allerdings nicht den gewünschten Erfolg gehabt haben, da die meisten Bewerber eine Fernverkehrskonzession beantragen, selbst wenn sie primär im Nahverkehr fahren. 1987 gab es in Österreich 5.340 Konzessionen, davon

⁹BGBl.Nr.63/1952 idF BGBl.Nr.36/1963, BGBl.Nr.54/1963, BGBl.Nr.704/1974, BGBl.Nr.486/1981 und BGBl.Nr.630/1982. Die letzte Novellierung trat am 1.7.1983 in Kraft.

¹⁰Hinsichtlich der Details zur Gültigkeit von Beförderungsbedingungen, siehe 3.4.2.

waren 893 reine Nahverkehrskonzessionen¹¹, also 17%.

Die Konzession für den Güternahverkehr erteilt die Bezirksverwaltungsbehörde, für den Güterfernverkehr der Landeshauptmann. (§15b GBefG). Da es sich hier um eine „mittelbare Bundesverwaltung“ handelt, ergibt sich hieraus der Instanzenzug: für den Nahverkehr sind die entsprechenden Instanzen der Bezirkshauptmann, der Landeshauptmann und der Minister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, für den Fernverkehr hingegen der Landeshauptmann und der Minister.

Voraussetzungen für das Erlangen der Konzession (neben allgemeinen Bedingungen) sind:

- der Befähigungsnachweis
- die Bedarfsprüfung
- der Nachweis der Leistungsfähigkeit des Betriebes
- der Nachweis der erforderlichen Abstellplätze
- Erfüllung von Restriktionen hinsichtlich der Besitzform

Im folgenden sollen nun die einzelnen Voraussetzungen für die Konzessionserteilung näher betrachtet werden:

3.1.2 Der Befähigungsnachweis

Dieser besteht aus einer Prüfung und dem Nachweis über eine mindestens vierjährige fachliche Tätigkeit¹². Die Prüfung ist erst seit der letzten Novellierung des GBefG. gesetzlich verankerte Voraussetzung für die

¹¹Q: Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 6.10. 1987; G 1/87-17, G 171/87-6.

¹²Die genaue Formulierung lautet: Die Befähigung ist durch Zeugnisse über eine mindestens vierjährige fachliche Tätigkeit in dem jeweils angestrebten Gewerbe selbst oder in einem dem Gewerbe fachlich nahestehenden Berufszweig sowie über eine erfolgreich abgelegte Prüfung vor einer Kommission nachzuweisen...§5a(1) GBefG.

Konzessionserteilung. Auch der Besitz des entsprechenden Führerscheins wird verlangt. In zwei Verordnungen des Bundesministeriums für Verkehr wurden sowohl die Fachgebiete, über die eine Prüfung abzulegen ist, als auch die Zusammensetzung der **Prüfungskommission** näher spezifiziert. Die Prüfungskommission besteht aus fünf Personen. Zwei davon müssen eine Güterbeförderungskonzession besitzen und werden von der zuständigen Fachgruppe der Bundeswirtschaftskammer nominiert. Zwei weitere Mitglieder der Prüfungskommission werden von der Kammer für Arbeiter und Angestellte nominiert, wobei eine Person einschlägige Rechtskenntnisse und die andere Betriebswirtschaftskenntnisse vorweisen muß. Den Vorsitz führt ein „für diese Aufgaben geeigneter Beamter des höheren Dienstes“¹³. Die **Prüfungsgebühr** beträgt 10 vH des Gehalts eines Bundesbediensteten der Dienstklasse V, Gehaltsstufe 2, einschließlich einer allfälligen Teuerungszulage. Wie Gesprächen zu entnehmen war, scheint die Durchfallsquote zwischen den Bundesländern stark zu variieren. Daten liegen allerdings hiezu keine vor.

Unbestritten erscheint die Notwendigkeit, eine gewisse Mindestqualifikation aufzuweisen. Kurios ist allerdings, daß gerade diese Marktzutrittschürde erst seit der letzten Novellierung eine notwendige Voraussetzung zur Konzessionserteilung ist. Die Bestimmung der einschlägigen fachlichen Tätigkeit ist im Güterbeförderungsgewerbe *nicht* mit dem *Qualitätsargument erklärbar*. Es ist nicht einsichtig, warum ein LKW-Fahrer bessere Voraussetzung für die Auftragsbeschaffung, die Routenplanung etc. aufweisen soll. Auch die Notwendigkeit, einen entsprechenden Führerschein zu besitzen, schränkt den möglichen Konzessionsnehmerkreis unnötig ein. Von einem Zeitungsherausgeber z.B. wird auch nicht der Nachweis über Kenntnisse in Druckgraphik verlangt.

3.1.3 Die Bedarfsprüfung

Hinsichtlich der **Bedarfsprüfung** lautet der gesetzliche Auftrag: Bei der Beurteilung des Bedarfs ist auf die Art der beantragten Konzession, auf die *wirtschaftliche Lage der bestehenden Betriebe* sowie auf die *Kapazitäten anderer Verkehrsträger*, soweit diese vergleichbare Leistungen anbieten, Bedacht zu nehmen. Bei der Prüfung des Bedarfs geben die zuständige Gli-

¹³Z 53.054/3-IV-1/84, Vdg. betreffend Konzessionsprüfungen nach §5a GBefG.

derung der Landeskammer der gewerblichen Wirtschaft und die Gemeinde des Standorts ein Gutachten ab (§342 (2) GewO). Durch ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 6.10.1987¹⁴ wurde die Bedarfsprüfung mit Wirkung vom 30.9.1988 aufgehoben, da sie gegen die verfassungsgesetzlich gewährleistete Erwerbsausübungsfreiheit verstoße.

Die Bedarfsprüfung ist somit nichts anderes als eine versteckte *Beschränkung der Anzahl der Konzessionen*. Die *Formulierung* der Bedarfsprüfung bestätigt die Aussagen der „capture theory“; hier ist schon im gesetzlichen Auftrag die Tendenz angelegt, daß vorwiegend etablierte Interessen berücksichtigt bzw. geschützt werden sollen, nämlich jene der Bahn und der eingessenen Unternehmer. Die Bestimmung der Gewerbeordnung, daß bei der Prüfung des Bedarfs die Interessensvertretung (die zuständige Gliederung der Landeskammer der gewerblichen Wirtschaft) und die Gemeinde ein Gutachten abgeben, weist darauf hin, daß eine Etablierung oligopolistischer bzw. monopolistischer Marktpositionen (zumindest auf lokalen Märkten) von Gesetzes wegen vorprogrammiert ist. Dies wird auch von Stolzlechner (1982) bestätigt: „Ein besonderer Schutz für bestehende Unternehmungen ergibt sich aus der engen Begrenzung jenes *geographischen Bereiches*, der für die Bedarfsprüfung als bedeutsam angesehen wird. ... Denn der VwGH unterstützt die Ansicht der Gewerbebehörden, daß für die Konzessionserteilung *ausschließlich* der Bedarf innerhalb des örtlichen Wirkungsbereiches der Konzessionsbehörde zu beachten ist“. Dieser Schutz dürfte in der Vergangenheit speziell hinsichtlich der Nahverkehrskonzession, wo die Bezirksverwaltungsbehörde die zuständige Konzessionsbehörde ist, eine nicht unbeträchtliche Bedeutung gehabt haben.

Mit der Konstruktion, daß die eingessenen Unternehmer durch gesetzliche Hürden geschützt sind, steht Österreich nicht allein. In den *USA* mußte vor dem Inkrafttreten des Motor Carrier Act of 1980 der *Bewerber* um eine Lizenz nachweisen, daß seine Zulassung für das gegenwärtige oder zukünftige öffentliche Wohl angemessen und notwendig ist („authority required by the present or future public convenience and necessity“)(Moore, 1986). Erst durch die Reform 1980 wurde die Beweislast umgedreht. In der *BRD* existiert neben der Genehmigung zur Aufnahme und Ausübung des Gewerbes (Konzessionierung) auch noch eine Festlegung der *Höchst-*

¹⁴G 1/87-17; G 171/87-6.

zahl der Kraftfahrzeuge im Güterfernverkehr durch den Bundesminister für Verkehr (§9 GüKG). Interessant ist auch hier die Rolle des deutschen Bundesverfassungsgerichts. Durch ein Urteil 1975 wurde die Verfassungsmäßigkeit der Kontingentierung bejaht und die Zielsetzung, nämlich der Schutz der Deutschen Bundesbahn, höchstrichterlich bestätigt (Massenberg, 1981, S.150). Dies deutet auch auf die politische Rolle der Höchstgerichte im Zusammenhang mit Regulierungen. Bei einer vergleichbaren wirtschaftspolitischen Situation argumentierte¹⁵ der österreichische Verfassungsgerichtshof 1987: „ Die Bedarfsprüfung bei der Verleihung der Güterbeförderungskonzessionen ist ein schwerer Eingriff in die Erwerbsausübungsfreiheit und ein zur Durchsetzung *öffentlicher Interessen* zum Teil überhaupt *ungeeignetes*, zum Teil ein *inadäquates* Mittel“. Allerdings sind die Tatbestände, über die zu urteilen galt, nicht vollständig analog. Im bundesdeutschen Fall ging es um die Verfassungsmäßigkeit der Beschränkung der Anzahl der LKW, in Österreich um eine Hürde, ob der Unternehmer *überhaupt* in den Markt hinein darf. Jedoch kann die Festlegung der Höchstzahl der Kraftfahrzeuge in der BRD als indirekte Marktzutrittschürde gesehen werden, da kaum anzunehmen ist, daß bestehenden Unternehmen ihre Genehmigungen für Kraftfahrzeuge weggenommen werden (diese Genehmigungen werden auf eine Dauer von acht Jahren erteilt).

Bei der durchgeführten Erhebung wurde auch nach der Einstellung zum künftigen Wegfall der Bedarfsprüfung abgefragt. Wie aufgrund der Interessenslage der Insider nicht anders zu erwarten war, befürworteten nur 18,5% der Befragten den Wegfall der Bedarfsprüfung. 70,6% waren dafür, den Zugang zum Gewerbe durch andere Hindernisse als die Bedarfsprüfung zu erschweren.

3.1.4 Die Leistungsfähigkeit des Betriebes

Der Nachweis der **finanziellen Leistungsfähigkeit** soll darauf Bedacht nehmen, daß die wirtschaftliche Lage des Bewerbers die „ordnungsgemäße Gewerbeausübung“ erwarten läßt (§5(3) GBefG.). In einem Erlaß des BMfV¹⁶ wurde dieser Begriff präzisiert:

Der Konzessionswerber hat nachzuweisen:

¹⁵G 1/87-17; G 171/87-6, S.18

¹⁶Zl. 52.952/6-IV-11/1983

1. die Fahrzeugfinanzierung (Investitionskapital)
2. das Vorhandensein entsprechender Betriebsmittel (Umlaufkapital)

ad 1. Für die Fahrzeugfinanzierung sind Eigenmittel in der Höhe von mindestens 30% des Anschaffungspreises nachzuweisen..... Die übrigen Mittel (Fremdmittel) müssen für eine solche Dauer zur Verfügung stehen, daß auf Grund des erwirtschafteten bzw. zu erwirtschaftenden Einnahmenüberschusses deren zeitgerechte Rückzahlung erwartet werden kann, wobei die zu erwartende Lebensdauer des Kraftfahrzeuges berücksichtigt werden sollte.

ad 2. Als Betriebsmittel sind an Eigenmittel für den Güterfernverkehr mindestens 160.000 S und für den Güternahverkehr mindestens 80.000 S für das erste Kraftfahrzeug und -bei beiden Konzessionsarten- mindestens 30.000 S für jedes weitere Kraftfahrzeug nachzuweisen;.... Eigenmittel sindtäglich fällige Sparkassen- oder Bankguthaben und Forderungen. Bei Sparbüchern, die nicht auf den Namen des Konzessionswerbers lauten, wäre eine Bestätigung des betreffenden Geldinstituts über die Verfügungsberechtigung des Konzessionswerbers beizubringen.

Zum Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit ist zweierlei anzumerken. Hier übernimmt die Behörde Aufgaben des Gläubigerschutzes, die nicht angebracht erscheinen. Dem Argument, daß diese Bestimmung der Steigerung der Verkehrssicherheit diene, da nur durch den Nachweis von genügend Investitions- und Betriebsmittel der Ankauf und die Wartung von sicheren LKW gesichert sei, kann auf andere Art und Weise begegnet werden. Regelmäßige technische Überprüfungen sind hier ein adäquates Instrument. Es ist zweifelhaft, ob durch den Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit die richtigen Anreize für eine erhöhte Verkehrssicherheit gesetzt werden. Zweitens ist der Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit relativ leicht zu erbringen und sagt nichts über die tatsächliche Leistungsfähigkeit eines Unternehmens aus.

3.1.5 Abstellplätze

Der Konzessionswerber hat nachzuweisen, daß er in der Standortgemeinde oder in einer angrenzenden Gemeinde über die erforderlichen Abstellplätze *außerhalb von Straßen mit öffentlichem Verkehr* verfügt. Auch diese Regelung wurde neu in das Güterbeförderungsgesetz 1983 aufgenommen.

3.1.6 Die Besitzform

Eine weitere Voraussetzung¹⁷ für die Erteilung der Konzession ist bei

1. einer **natürlichen Person**, daß sie österreichischer Staatsbürger mit einem Wohnsitz im Inland ist;
2. bei einer **Personengesellschaft des Handelsrechts**, daß sie ihren Sitz im Inland hat und mehr als 75% ihrer persönlich haftenden Gesellschafter österreichische Staatsbürger sind;
3. einer **juristischen Person**, daß sie ihren Sitz im Inland hat, die Mehrheit jedes ihrer leitenden Organe einschließlich des Vorsitzenden österreichische Staatsbürger sind und die Stimmrecht gewährenden Anteilsrechte zu mehr als 75% österreichischen Staatsbürgern, dem Bund, einem Land oder einer Gemeinde zustehen.

In Ausnahmefällen kann von den Bestimmungen lit.2 und 3 Befreiung erlangt werden, wenn eine rechtliche Reziprozität mit dem betreffenden Staat herrscht. Durch diese Bestimmung wird also die Zulassung ausländischer Güterbeförderungsunternehmen mehr oder weniger unterbunden.

3.1.7 Ausnahmen von der Konzessionspflicht

Die Ausnahmen von der Konzessionspflicht sind in §4 des Güterbeförderungsgesetzes geregelt. Keine Konzessionspflicht besteht für

1. für die Beförderung von Postsendungen,
2. für die Beförderung von Gütern aufgrund einer Speditionsberechtigung gemäß §117 Z 1 der Gewerbeordnung 1973,
3. für den Werkverkehr ,
4. für die Beförderungstätigkeit von Eisenbahnunternehmen in Ausübung des Rollfuhrdienstes und des Schienenersatzverkehrs,
5. für Fahrzeuge, dessen zulässige Nutzlast maximal 600 kg beträgt.

¹⁷§5(4) GBefG.

Ad 2: Die Definition eines Spediteurs findet sich in §407 des Handelsgesetzbuches. Hier heißt es:

Spediteur ist, wer es gewerbsmäßig übernimmt, Güterversendungen durch Frachtführer oder durch Verfrachter von Seeschiffen für Rechnung eines anderen (des Versenders) *im eigenen Namen* zu besorgen.

Der Spediteur spielt somit die Rolle des Vermittlers von Transporten auf allen Verkehrsträgern (Straße, Schiene, Schiff, Luft). Im Sinne der Gewerbeordnung sind Speditionen ein gebundenes Gewerbe¹⁸. Derzeit gibt es in Österreich 1027 Spediteure¹⁹.

Die oben angeführte Ausnahme von der Konzessionspflicht bezieht sich auf Beförderung von Gütern zu Eisenbahn-, Schifffahrts- oder Luftverkehrsunternehmen, die im Rahmen der Tätigkeit als Spediteur anfallen. Häufig verfügen aber Spediteure auch über eine Konzession für das Güterbeförderungsgewerbe, führen also Transporte auf der Straße mit eigenen LKW durch. Spediteure genießen einen speziellen Schutz in der Gewerbeordnung, da explizit festgelegt ist, daß das Gewerbe der Spediteure nicht als Nebenbetrieb geführt werden darf (§37 (4) GewO).

Ad 3: Für die Definition des Werkverkehrs siehe 1.2. Für die ökonomischen Implikationen der Substitutionskonkurrenz durch den Werkverkehr siehe 5.1.2.

Ad 5: Mit dieser Ausnahme von der Konzessionspflicht soll die Kleingutbeförderung in kleinen Lastkraftwagen ermöglicht werden. Es zeigt sich allerdings, daß dieses „Schlupfloch“ öfters in einer Weise genutzt wird, die vom Gesetzgeber nicht intendiert war: durch „Heruntertypisieren“ von Fahrzeugen, i.e. die Unternehmer verpflichten sich, eine geringere Beladung vorzunehmen als möglich ist, wird teilweise die Konzessionspflicht umgangen. Dies hat auch einen Einnahmenverlust des Staates (Straßenverkehrsbeitrag, Kfz-Steuer) zur Folge.

3.2 Preisregulierung

Hier existieren unterschiedliche Regelungen für den Nah- und Fernverkehr.

¹⁸§103 (1) lit. b GewO.

¹⁹Q:BWK, 1988, S.14.

1. Die Preisregulierung im Fernverkehr

Hier *kann* der Fachverband für das Güterbeförderungsgewerbe *verbindliche Tarife* für den Inlandsfernverkehr festlegen, die allerdings der *Genehmigung* des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr bedürfen²⁰. Von dieser Möglichkeit wurde auch Gebrauch gemacht. Der Österreichische Straßen Gütertarif (ÖStGT) für allgemeine Wagenladungstransporte trat am 1.1.1968 in Kraft, der Österreichische Straßen Mineralöltarif (ÖStMT) am 1.1.1969. Seit diesem Zeitpunkt wurden die Tarife laufend angepaßt. Mitte 1986 sind wegen eines Formfehlers beide Tarife aufgrund eines Urteils des Verwaltungsgerichtshofs ausgelaufen. An einem neuen Tarif wird gearbeitet. Diese Tarife wurden laufend unterboten. Die Frage nach der Existenz von Preisunterbietung bejahten 98,1% der Befragten. Zwei Drittel (66%) gaben das Ausmaß der Preisunterbietung mit 11 - 30 % an, 20% sogar mit 31 - 50% .

Die Preisunterbietung wird dadurch begünstigt, daß die kontrollierende Instanz, nämlich der Fachverband für das Güterbeförderungsgewerbe, gleichzeitig die Interessensvertretung ist.

2. Die Preisregulierung im Nahverkehr

Für den Güternahverkehr existiert eine *unverbindliche Tarifempfehlung* des Fachverbands gemäß §36 Kartellgesetz. §36 Kartellgesetz ermöglicht Interessensvertretungen, sog. „Verbandsempfehlungen“ herauszugeben. Inhalt solcher Empfehlungen sind Preise, Preisgrenzen (Margentarife) oder Kalkulationsrichtlinien. Diese Empfehlungen sind dem Paritätischen Ausschuß anzuzeigen.

Die Tarife sind auf der Basis von Stundensätzen in Abhängigkeit vom Ladegewicht, wenn die Steh- und Wartezeiten überwiegen. Wenn die Fahrleistung überwiegt, sind die Tarife Kilometersätze in Abhängigkeit vom Ladegewicht. Allerdings sind die Tarife, speziell bei einem höheren Ladegewicht, unangemessen hoch. So beträgt z.B. der Stundensatz für Kipperfahrzeuge bei händischer Beladung für ein Ladegewicht von 2 t S 192,- , für ein Ladegewicht von 24 t S 520,- (Nettotarife). Dies ist der 2,7 - fache Stundensatz, eine Steigerung, die

²⁰§10,11 GBefG in Verbindung mit §13 des Bundesministeriengesetzes.

nur schwer mit Kostenargumenten begründbar ist. Wie qualitativen Interviews zu entnehmen war, entsprechen diese hohen Sätze auch nicht den in der Realität gezahlten Preisen.

Es zeigt sich somit sowohl im Nah- als auch im Fernverkehr, daß die vorhandenen Tarife zumeist unterboten werden und Preiswettbewerb in einem gewissen Umfang herrscht. Welchen „Sinn“ haben nun Tarifempfehlungen oder verbindliche Tarife, wenn sie permanent unterboten werden? Eine mögliche Auswirkung wäre die, daß bei einem Fehlen solcher Tarife der Marktpreis niedriger wäre - die *Höhe des Preisniveaus* wird also zugunsten der Unternehmer beeinflusst. Außerdem bietet sich bei unvollständiger Information die Möglichkeit zur *Preisdiskiminierung* (Abschöpfen der Konsumentenrente), wenn bei uninformierten Konsumenten mit Hinweis auf „amtliche“ Tarife höhere Preise verlangt werden, als bei großen Verladern, die über eine bessere Kenntnis des Marktpreises verfügen.

3.3 Kapazitäts- und Investitionsbeschränkungen

Hier sind zwei wesentliche Regulierungseingriffe zu nennen, die Festlegung des Umfangs der Konzession und die Kontingentierung im grenzüberschreitenden Verkehr.

3.3.1 Der Konzessionsumfang

In der Novelle von 1982 gab es noch eine wesentliche Änderung: bei der Konzessionserteilung wird auch der Umfang der Konzession festgelegt, i.e. die Konzession gilt nur für eine bestimmte *Anzahl von Fahrzeugen*. Für jede Neuinvestition muß um eine Erweiterung der Konzession angesucht werden. Das Erlangen einer solchen Erweiterung beurteilten 48% der Befragten als schwierig, 30% als nicht sehr oder überhaupt nicht schwierig, 22% hatten es noch nicht probiert.

Die (gleichzeitig mit der Konzessionserteilung erfolgende) Festlegung des Umfangs der Konzession reguliert die Unternehmensgröße und gleichzeitig das Marktangebot. Sie erschwert Anpassungen an die Marktnachfrage, da für jede Erweiterung des Fuhrparks um eine neue Konzession angesucht werden muß, wobei mit Ausnahme des Befähigungsnachweises alle Voraussetzungen neuerlich geprüft werden. Die tatsächliche Intensität

dieses Regulierungseingriffes wird sehr stark von der *zukünftigen Handhabung* dieser Regelung abhängen. Die Möglichkeit eines sehr starken Regulierungseingriffes in die Angebotsseite ist zumindest vorhanden.

3.3.2 Der Verkehr über die Grenze

Der internationale Gütertransport ist durch eine Vielzahl von Abkommen reglementiert. Für den grenzüberschreitenden Verkehr benötigt der Unternehmer eine Genehmigung der jeweils zu befahrenden Staaten.

Österreich hat bilaterale Abkommen mit 27 europäischen, nordafrikanischen und vorderasiatischen Staaten geschlossen, deren Inhalt die Höchstzahl der Genehmigungen für den Gütertransport ist. Einzige Ausnahme bildet die Schweiz: zwischen Österreich und der Schweiz ist der Gütertransport genehmigungsfrei.

Ausgenommen von der Genehmigungspflicht sind der *Werkverkehr* hinsichtlich der meisten europäischen Staaten, weiters sog. Kleintransporte, i.e. LKW mit einem Gesamtgewicht unter 6 t bzw. einer Nutzlast bis 3,5 t, und diverse Spezialtransporte²¹.

3.3.2.1 Genehmigungsarten Grundsätzlich unterscheidet man zwischen *Dauer- und Einzelfahrtgenehmigungen*. Dauergenehmigungen berechtigen zu beliebig vielen Fahrten mit einem LKW in einem gewissen Zeitraum (meistens ein Jahr). Eine Einzelfahrtgenehmigung berechtigt zu einer Fahrt hin und retour. Bei den Einzelfahrtgenehmigungen unterscheidet man wieder drei Arten:

- Loco- oder Wechselverkehr: eine Fahrt vom Heimatland in das Ausgabeland²² und retour
- Transit: Fahrt vom Heimatland durch das Ausgabeland (Transitieren des Ausgabelandes in ein drittes Land und retour)
- Drittlandverkehr: ausgehend vom Ausgabeland Transitieren des Heimatlandes in ein drittes Land und retour

²¹Transporte mit Umzugs-, Messe-, Ausstellungsgut, Theaterrequisiten,...,Leichentransporte, Bienen und Fischbrut, Tierkadaver.

²²Ausgabeland ist jenes Land, das die Genehmigungen erteilt.

In den Kontingentverhandlungen mit den einzelnen Ländern werden die **Globalkontingente** und zwar im Ausmaß 1:1 bestimmt, i.e. die Höchstzahl der Einzelfahrt- und Dauergenehmigungen werden festgelegt. Im allgemeinen wird die Ausgabe der Genehmigungen an das Heimatland delegiert, desgleichen die Ausgestaltung der Kontingente. Zur Illustration: mit der BRD gibt es derzeit 245.000 Einzelfahrtgenehmigungen und 75 Dauergenehmigungen. Von den österreichischen Frächtern werden diese vorwiegend für den Loco- oder Drittlandverkehr (z.B. Fahrten von Bayern über Österreich nach Norditalien) verwendet, die deutschen Frächter benützen das Globalkontingent sehr stark für den Transit durch Österreich nach Italien.

Im Laufe der letzten Jahre hat sich die **Struktur der Genehmigungen** geändert: wurden früher überwiegend *Dauerausweise* vergeben, so stellt man nun zunehmend auf *Einzelfahrtgenehmigungen* um. Durch die Umstellung von Dauerausweisen auf Einzelfahrtgenehmigungen wird das Kontingentierungssystem scheinbar durchschaubarer gemacht. Tatsächlich werden damit drei Kategorien von Fuhrwerksunternehmern geschaffen: die erste Gruppe verfügt über Dauerausweise und unterliegt damit im grenzüberschreitenden Verkehr keiner Kapazitätsbeschränkung. Die zweite Gruppe kann auf eine Art Gewohnheitsrecht auf Einzelfahrtgenehmigungen pochen. Laut einem Erlaß des BM für Verkehr aus dem Jahre 1984 hat die Ausgabebehörde bei „regelmäßigen Beförderungen einem Unternehmer das Ausmaß an Erlaubnissen bekanntzugeben, mit dem er *rechnen und kalkulieren* kann... Derartige Dispositionszusagen können ohne weiteres auch für ein ganzes Kalenderjahr gegeben werden, doch soll der diesbezügliche Plafond höchstens 90% der im unmittelbar vorangegangenen Kalenderjahr in der betreffenden Relation getätigten Fahrten ausmachen.“. Die dritte Gruppe erreicht nur sehr schwer oder über die „Belohnungskontingente“²³ den Zutritt zu ausländischen Märkten.

3.3.2.2 Die Kontingentpolitik Die Kontingentverhandlungen dienen unterschiedlichen Zielsetzungen. Gegenüber Ostblockstaaten, südosteuropäischen und vorderasiatischen Ländern verfolgt Österreich eine eher restriktive Kontingentpolitik. Diese „Billigpreisstaaten“ stellen von der Preisseite eine große Konkurrenz für die österreichischen Frächter dar und hätten

²³Siehe dazu 3.3.2.2.

auch Interesse an größeren Kontingenten. Die Türkei z.B., mit der derzeit eine Kontingenthöhe von 15.000 Einzelfahrtgenehmigungen vereinbart ist, wollte eine Erhöhung, bekam diese aber nicht - stattdessen erhielt sie eine Stellplatzgarantie für LKWs auf gewissen Routen der Eisenbahn. Hier dienen die Kontingente also dem Schutz der heimischen Frächter.

Bezüglich der westeuropäischen Staaten ist die Situation eine andere: seit Beginn der 70er Jahre wurde die Schiene als Partner den Verhandlungen beigezogen und eine Verhandlungspolitik zum Schutze der Schiene eingeschlagen. Der gewünschte Erfolg, eine höhere Kapazitätsauslastung der Bahn, wurde nicht erzielt. Die Bahn hat immer mehr an Marktanteilen verloren.

Neuerdings werden die Kontingentierungsverhandlungen zunehmend zu umweltpolitischen Verhandlungen. Sowohl von Österreich als auch den betreffenden Staaten wäre Interesse an einer höheren Anzahl von Genehmigungen vorhanden, aus umweltpolitischen Gründen werden die Kontingente aber nicht angehoben (z.B. wegen der Transitbelastung im Inn- und Wipptal). Um den Umstieg auf die Bahn fördern, sind mit einzelnen Ländern (z.B. mit der BRD) sog. „*Belohnungskontingente*“ vereinbart worden: auf drei Huckepackstrecken (München - Ala, Wels - Mainz, Graz - Regensburg) erhält der Transportunternehmer für zwei Rundläufe (hin und retour) oder vier Fahrten in eine Richtung jeweils eine Einzelfahrtgenehmigung (zur Erinnerung: diese umfaßt eine Fahrt hin und retour). Diese Regelung gilt seit Beginn 1985 und wurde mit September 1987 nochmals leicht umgewandelt; nun erhält der Frächter anstatt einer Einzelfahrtgenehmigung zwei Genehmigungen für jeweils eine Richtung.

3.3.2.3 Die Vergabe der Genehmigungen Die Vergabe der Genehmigungen für den grenzüberschreitenden Verkehr erfolgt grundsätzlich durch das Verkehrsministerium. Für die BRD, Italien und Jugoslawien wurde sie aber an die Länder delegiert. Eine Ausnahme bildet die Vergabe für Wien: hier wird die Vergabe auch für Italien und Deutschland vom Verkehrsministerium vorgenommen.

Hinsichtlich der Vergabe existiert ein Erlaß des Bundesministeriums für Verkehr aus dem Jahre 1984, der heftig umstritten war, und nach einer kurzen Sistierung im September 1985 wieder in Kraft trat. In diesem

Erlaß²⁴ wurden nicht nur der Ausgabemodus²⁵ und Kriterien für den Entzug bereits verteilter Genehmigungen festgelegt, sondern auch zusätzliche Bedingungen geschaffen, unter denen ein Unternehmer um Genehmigungen ansuchen darf. Diese (von der Bundeswirtschaftskammer kritisierten Anforderungen) sind das Vorhandenseins eines Bürolokals am bewilligten Standort, das mit Fernsprech- und Fernschreibanschluß ausgestattet sein muß, und der Nachweis über den Abschluß einer Rückholversicherung gegen im Ausland eintretende Unfalls- und sonstige Schadensereignisse.

Mit wenigen Ausnahmen herrscht bei den Genehmigungen ein Nachfrageüberschuß. Die Adressaten der Genehmigungen sind i.a. immer dieselben Unternehmen, wobei laut mündlichen Informationen die großen Unternehmer bevorzugt werden. Die diesbezügliche Unzufriedenheit unter den Güterbeförderern ist groß. So stimmten 81,5% der Befragten der Formulierung „Große Betriebe erhalten leichter eine Genehmigung als kleine“ zu. 85,7% stimmten der Formulierung „Es ist vorteilhaft, Beziehungen zu haben“ zu. Die Unzufriedenheit kommt auch in zahlreichen schriftlichen Kommentaren zutage, in denen auch ein Schwarzmarkt für Genehmigungen erwähnt wird.

Der Test auf Unabhängigkeit der Variablen „Erhalt von Genehmigungen für Verkehr über die Grenze“ und „Betriebsgröße“ mußte klar abgelehnt werden²⁶. Von den befragten Mittelbetrieben (7 - 10 LKW) verfügten 56% über Genehmigungen über die Grenze, bei Betrieben mit 11 - 30 LKW waren es 72% und bei Betrieben mit mehr als 30 LKW sogar 93%.

3.4 Sonstige Regulierungen

3.4.1 Sozialvorschriften

Auf dem Gebiet der Sozialvorschriften, also bei den Lenk- und Ruhezeiten, dem Ausgleich für Verkürzungen und des Arbeitszeitnachweises gelten unterschiedliche Regelungen für den Inlands- und den grenzüberschreitenden Verkehr.

Für den *grenzüberschreitenden Verkehr* gilt für österreichische Fahrer

²⁴Z 99.728/4-IV-11/82, Ausgabe der Erlaubnisse nach §7 a Abs.2 GBefG.

²⁵siehe 3.3.2.1.

²⁶ $\chi^2 = 22,45$ bei 4 FG, krit. Wert = 9,488 bei $\alpha = 0,05$.

seit 1976 das AETR, das „Europäische Übereinkommen über die Arbeit der im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrzeugbesatzungen“, das von allen EG - Staaten, sowie Österreich, Schweden, der CSSR, der DDR, Jugoslawien und der UdSSR ratifiziert wurde.

Für *Binnenfahrten* gilt das Arbeitszeit- und Arbeitsruhegesetz, da die entsprechenden Durchführungsgesetze, die für die innerösterreichische Gültigkeit des AETR Voraussetzung sind, noch nicht (!) ergangen sind.

3.4.2 Beförderungsbedingungen

Die Beförderungsbedingungen umfassen Schadenersatz- und Haftungsregelungen, sowie Vorbehalts- und Reklamationsregelungen. Hier existieren auch unterschiedliche Beförderungsbedingungen je nach der Art der durchgeführten Transporte.

Im *Nahverkehr* sind die „Allgemeinen Transportbedingungen für das Lastfuhrwerksgewerbe“ (ATL) anzuwenden.

Im *Inlandsfernverkehr* waren mit den verbindlichen Tarifen gleichzeitig auch die Beförderungsbedingungen vereinbart. Durch das Auslaufen dieser Tarife (siehe 3.2) wurden auch die Beförderungsbedingungen gegenstandslos. Durch eine Kundmachung des Fachverbands der „Allgemeinen Geschäftsbedingungen für den gewerbsmäßigen Güterfernverkehr in Österreich“ in der Wiener Zeitung und durch den Aufdruck eines entsprechenden Stempels auf den Frachtbriefen, die der Fachverband herausgibt, werden im Inlandsfernverkehr praktisch nur diese Bedingungen verwendet. Die grundsätzlichen Regelungen wären allerdings auch im HGB zu finden.

Im *grenzüberschreitenden Verkehr* gelten die Bedingungen des CMR²⁷, des „Übereinkommens über den Beförderungsvertrag im Internationalen Straßengüterverkehr“.

²⁷Convention relative au contract de Transport International de Marchandises par Route.

4 Österreich und der EG-Binnenmarkt

4.1 Die Grundsätze der zukünftigen EG - Verkehrspolitik

Durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 22.5.1985 über die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarkts in der EG ist auch Bewegung in die Verkehrspolitik der EG gekommen. Der Europäische Rat einigte sich darauf, bis spätestens 1992 einen einheitlichen Markt ohne **mengenmäßige Beschränkungen** im innergemeinschaftlichen Güterkraftverkehr zu schaffen, die **Wettbewerbsverzerrungen** zu beseitigen und die Probleme des **gemeinschaftlichen Transitverkehrs durch Drittländer** zu lösen, um Diskriminierungen zwischen den Transportunternehmen der einzelnen Mitgliedstaaten zu vermeiden.

Die *Zielvorstellungen* umfassen eine Abschaffung der bisherigen bilateralen Kontingente zwischen den EG- Ländern, eine Harmonisierung der steuer- und sozialrechtlichen Vorschriften, die Festlegung von einheitlichen Maßen für Gewichte und Abmessungen, die Schaffung von einheitlichen Zutrittsbestimmungen, die Deregulierung der Tarife und die Schaffung einer „Krisenüberwachungsinstitution“.

4.2 Die bisherige Umsetzung der Grundsatzbeschlüsse

4.2.1 Der Zugang zum Markt

Um den schrittweisen Übergang zum einheitlichen Markt zu erleichtern, wurden sog. „**Gemeinschaftskontingente**“ geschaffen. Dies sind Genehmigungen, die an einzelne Transportunternehmer vergeben werden und jeweils nur für einen LKW verwendet werden dürfen. Eine Gemeinschaftsgenehmigung berechtigt zu beliebigen Fahrten innerhalb der EG. Sie ähneln damit von der Struktur her den früheren Dauergenehmigungen, nur sind sie in einem größeren geographischen Bereich gültig. Diese Gemeinschaftskontingente werden jährlich aufgestockt. Eine dazu parallel laufende Senkung der bilateralen Kontingente ist geplant. Die Aufteilung der Gemeinschaftskontingente nach den einzelnen Staaten ergibt sich aus Tabelle 17.

Das Gemeinschaftskontingent wurde für die Jahre 1987 - 89 um durch-

Land	Gemeinschaftskontingent			
	1987	1.1.1988	1.7.1988	1.1.1989
B	1.036	1.190	1.488	2.084
D	1.735	1.955	2.374	3.324
DK	929	1.104	1.444	2.022
E	1.014	1.225	1.543	2.161
F	1,488	1.677	2.018	2.826
GB	902	1.027	1.265	1.771
GR	293	415	658	922
I	1.424	1.660	2.022	2.831
IRL	341	420	671	940
LUX	404	501	693	971
NL	1.553	1.743	2.104	2.946
P	416	567	873	1.223
Σ	11.535	13.477	17.153	24.021

Tabelle 17: Die EG - Gemeinschaftskontingente 1987-1989

Q: DVZ, Nr.76, 1988

schnittlich 44% aufgestockt. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr viel. Dennoch stellen die Gemeinschaftsgenehmigungen nur einen zaghaf-ten Schritt in Richtung eines freien grenzüberschreitenden Marktes dar, wenn man sie in Relation zu den bilateralen Genehmigungen setzt. Um die Größenrelationen zu verdeutlichen, möge die Bundesrepublik Deutschland als Beispiel dienen. Das Gemeinschaftskontingent wurde für 1987 mit 1.735 Genehmigungen festgelegt²⁸, das bilaterale Kontingent *nur mit Österreich* betrug 245.000 Einzelfahrt- und 75 Dauergenehmigungen. Die Anzahl der deutschen LKW, die 1986 im grenzüberschreitenden Verkehr mit dem Im-port von Gütern aus Frankreich befaßt waren, betrug 593.000²⁹. Einer Schätzung zufolge lag 1986 der Anteil der aufgrund von Gemeinschaftsge-nehmigungen durchgeführten grenzüberschreitenden Transporte bei 7%³⁰.

²⁸DVZ, Nr.76, 1988 .

²⁹Q: Verkehrswissenschaftliche Zahlen 1987, BDF, S.57.

³⁰Mc KAY, 1987, S.53. Es ist allerdings nicht ersichtlich, ob diese 7% sich auf die Transportleistung oder auf das -aufkommen beziehen.

4.2.2 Maße und Gewichte

In dem Bereich der Vereinheitlichung der Maße und Gewichte sind die bislang größten Erfolge erzielt worden. In einem Beschluß des Rates der Europäischen Gemeinschaften (vom 19. 12. 1984) wurden die folgenden höchstzulässigen Gesamtgewichte festgelegt:

- 40 t für fünf- bis sechachsige Kraftwagenzüge und Sattelkraftfahrzeuge
- 18 t für zweiachsige Anhänger
- 24 t für dreiachsige Anhänger

Diese Bestimmungen werden in der EG ab 1.7. 1986 angewandt.

4.2.3 Arbeitsrechtliche Bestimmungen

Hier existieren seit September 1986 in den EG-Ländern EG-Verordnungen³¹ hinsichtlich der Lenk- und Ruhevorschriften für Lenker und hinsichtlich Kontrolleinrichtungen über Fahrzeiten. Diese Vorschriften sind für *EG-Lenker*, die im *EG-Bereich* Transporte durchführen, gültig. Neben dieser Verordnung existiert für den selben Themenbereich das AETR³². Das AETR weicht in mehreren Punkten von der EG-Verordnung ab. Das AETR ist anzuwenden, wenn die Fahrt zumindest teilweise in einem Staat stattfindet, der AETR - Vertragspartner ist (und nicht EG-Mitglied) oder für Fahrstrecken innerhalb der EG, wenn die Beförderung mit Fahrzeugen durchgeführt wird, die in einem Land zugelassen sind, das nicht das AETR ratifiziert hat. Für Binnenfahrten gilt die jeweilige nationale Gesetzgebung.

Um diese umständlichen Vorschriften zu verdeutlichen, sei ein Beispiel genannt. Ein deutscher LKW unterliegt bei einer Fahrt von Deutschland nach Italien (durch Österreich) dem AETR, bei einer Fahrt nach Frankreich der EG-Verordnung.

Hier ergibt sich hier sowohl für die EG als auch auch für Österreich ein dringender **Harmonisierungsbedarf**.

³¹Nr.3820/85, Nr. 3821/85

³²Siehe dazu 3.4.1.

4.2.4 Steuerliche Harmonisierung

Die Frage der steuerlichen Harmonisierung stellt einen der Hauptstreitpunkte bei der Schaffung eines einheitlichen Verkehrsmarkts dar. Hier will die EG-Kommission von der Besteuerung nach dem *Nationalitätenprinzip*, i.e. die Besteuerung erfolgt in dem Land, in dem der LKW zugelassen ist, *abgehen*. Angestrebt wird eine Besteuerung des Straßengüterverkehrs nach dem *Territorialitätsprinzip*, i.e. maßgeblich für die Steuereinhebung ist das Land, in dem die Fahrten *durchgeführt* werden. Dies entspricht dem Prinzip der *Wegekostendeckung*.

Dies würde allerdings bedeuten, daß das Steuersystem in einigen Ländern erheblich umstrukturiert werden müßte. Die BRD und Großbritannien z.B., die eine (im Vergleich zu anderen Ländern) hohe Kfz-Steuer einheben (Breuss et al., 1988, S.114), müßten in diesem Fall auf Kfz-Steuereinnahmen verzichten. Kfz-Steuern sind fixe Entgelte³³, wohingegen Mineralölsteuern fahrleistungsabhängige Entgelte darstellen und damit dem Prinzip der Wegekostendeckung besser entsprechen.

4.2.5 Das Problem der Kabotage

Durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs ist auch die Diskussion über das Kabotageverbot neu entflammt. Bis jetzt ist es Unternehmern nicht erlaubt, *Binnentransporte* in einem Land durchzuführen, in dem sie keine Niederlassung haben. Dieses *Kabotageverbot* gilt bis jetzt in allen Ländern Europas. Sollte der gemeinsame EG - Binnenmarkt Realität werden, ist dieser Schutz der jeweils einheimischen Unternehmer mit dem Prinzip der Dienstleistungsfreiheit nicht vereinbar. Bis jetzt existiert noch keine Entschließung des Rates der EG zu diesem Problem³⁴. Diesbezügliche Vorschläge sehen vor, daß Unternehmer im grenzüberschreitenden Verkehr zwei sog. Anschlußkabotagen vornehmen dürfen, i.e. sie dürfen im Zuge ihrer grenzüberschreitenden Transporte zwei Binnentransporte in einem Land durchführen, in dem sie nicht zugelassen sind.

³³In der Regel ist die Kfz-Steuer ein fixes Entgelt in Abhängigkeit von der Nutzlast.

³⁴Mc KAY, 1987, S.78

4.2.6 Transit durch Drittländer

In der Frage des Transits durch Drittländer gibt es innerhalb der EG noch keine sehr detaillierten Vorstellungen. Es ist geplant, daß die EG - Kommission nach Gesprächen mit Österreich, der Schweiz und Jugoslawien bis September dem Europäischen Rat einen Entwurf für ein Verhandlungsmandat vorlegen soll.

4.3 Die Verkehrsverflechtung Österreichs mit der EG

Die Verkehrsverflechtung Österreichs mit der EG muß in zwei Bereiche untergliedert werden, in den des Gütereinfangs- und -versands und des Gütertransits.

4.3.1 Gütereinfang und -versand zwischen Österreich und der EG

Beim grenzüberschreitenden Güterversand dominieren bei beiden Verkehrsträgern, der Straße und der Schiene, eindeutig die EG-Länder.

		EG	Nicht-EG	Σ
Schiene	Empfang	7.158	8.537	15.698
	%	46	54	100
	Versand	5.363,6	3.353,2	8.716,8
	%	62	38	100
Straße	Empfang	7.973,9	2.263,1	10.237
	%	77	23	100
	Versand	7.035,8	1.823,4	8.859,2
	%	79	21	100

Tabelle 18: *Grenzüberschreitender Gütereinfang und -versand nach EG und Nicht-EG und Verkehrsträger 1986*

Angaben in 1000t

Q: Ruthner, 1988

62% des Versands auf der Schiene und 79% des Versands auf der Straße gehen in die EG (siehe Tabelle 18). Im Vergleich zu 1985 hat die Bahn im Güterversandaufkommen insgesamt 3,3% verloren, die Straße 2,8% gewonnen (Ruthner, 1988).

Beim grenzüberschreitenden **Güterempfang** sieht die Situation etwas anders aus. Bei der Bahn kamen 54% des Transportaufkommens aus Nicht - EG Ländern, davon 23% aus der CSSR. Allerdings hat die Bahn auch im grenzüberschreitenden Güterempfang im Vergleich zum Vorjahr 8,2% verloren.

Auf der Straße dominieren auch im Güterempfang die EG - Länder. 77% wurden 1986 aus den Nachbarländern BRD und Italien auf der Straße eingeführt. Auch im grenzüberschreitenden Güterempfang hat die Straße gegenüber 1985 um 3,3% dazugewonnen (Ruthner, 1988).

4.3.2 Der Transit durch Österreich

Der Transit ausländischer LKW durch Österreich, speziell auf der Brenner-Route, nimmt in der öffentlichen Diskussion einen hohen Stellenwert ein und wird auch einer der strittigsten Punkte bei Verhandlungen mit der EG sein. Aus diesem Grund soll dieser Problematik hier nachgegangen werden.

Transitverkehr ist definiert als Verkehr, der über eine *Staatsgrenze* in ein anderes Staatsgebiet führt und dieses dieses *ohne Be- oder Entladung* wieder verläßt (Cerwenka, 1987). Die relevante Kenngröße zur Beurteilung der Transitbelastung eines Landes ist nicht das Verkehrsaufkommen (Tonnage), sondern die **Verkehrsleistung**, also das Produkt aus transportierter Gütermenge und zurückgelegter Transportdistanz (t-km). Nur aus Daten über die Verkehrsleistung können Rückschlüsse auf negative externe Effekte auf die Umwelt und die Inanspruchnahme der Infrastruktur gezogen werden. Auch für die Bemessung von Steuern ist die Verkehrsleistung eine wichtige Größe.

4.3.2.1 Transportleistungsbilanzen Cerwenka et al. (1987) haben eine umfassende Analyse des internationalen Straßengütertransports³⁵ vorgenommen. Transportleistungsbilanzen der gesamten internationalen Straßengüterverkehrsleistung, also Versand, Empfang und Transit, wurden für 1983 erstellt. Einbezogene Länder waren die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande, die Belgisch-Luxemburgische Wirtschaftsunion, das Vereinigte Königreich, Irland, Dänemark, Griechenland,

³⁵ Alle Zahlen in diesem Unterabschnitt stammen aus dieser Studie.

Österreich, die Schweiz, Schweden und Jugoslawien, also neun EG-Länder und vier Nicht-EG-Länder.

Die **Transportgesamtleistungsbilanz** weist Österreich als *Gewinner* aus. So haben 1983 österreichische Frächter im Ausland um 3.679 Mio. t-km mehr zurückgelegt als ausländische Frächter in Österreich. Österreich nimmt damit den Platz 2 bei den Gewinnern hinter den Niederlande ein, deren Saldo ungefähr das Dreifache beträgt, nämlich 10.155 Mio. t-km. Dies hängt sicherlich auch mit der Randlage Österreich hinsichtlich der EG zusammen, die der wichtigste Handelspartner Österreichs ist, aber auch mit der Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Frächter. Zu den „Hauptverlierern“ in dieser Aufstellung zählen Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland.

Die **Straßengütertransitleistungsbilanzen** ergeben ein anderes Bild. In diese Bilanz gehen nur Verkehrsleistungen ein, die im Transit durch ein oder mehrere Länder erbracht wurden. Hier zählt Österreich zu den *Verlierern*. So wurde in Österreich 1983 um 485 Mio. t-km mehr Transitleistung erbracht als österreichische Frächter im Ausland transitieren. Zu den „Hauptverlierern“ zählt auch hier wieder die Bundesrepublik Deutschland mit einem Saldo, der um das Neunfache höher ist als der Österreichs (4.499 Mio. t-km). Zu den „Gewinnern“ zählt unter anderem auch die Schweiz, die aufgrund der Beschränkung des maximalen zulässigen Gesamtgewichts auf 28 t und eines Nachtfahrverbots einen Großteil des Transitverkehrs nach Österreich verdrängt. Allerdings muß in der Transitfrage noch ein anderer Aspekt beachtet werden, der in der Öffentlichkeit gerne vergessen wird. Transit ist nicht ident mit Transit ausländischer LKWs. Hier muß ein zusätzlicher Begriff eingeführt werden, der „**Eigentransit**“. Eigentransit ist jene Verkehrsleistung, die von einheimischen Frächtern im Heimatland als Transitland erbracht werden. Eigentransit wird z.B. von österreichischen Frächtern betrieben, wenn sie Transporte von der BRD nach Italien durchführen und Österreich dabei transitieren. Wie in Kap. 3.3.2.1 schon erwähnt, findet dieser sog. Drittlandverkehr relativ häufig statt. Der **Eigentransitanteil** Österreichs, also jener Anteil des Transits österreichischer Frächter am gesamten in Österreich stattfindenden Transit, liegt bei 15,2% (1984). Dies ist verglichen zu anderen Ländern ein relativ hoher Anteil. Nur die Schweiz und die Niederlande weisen einen noch höheren Eigentransitanteil auf (20,9 bzw. 24,6%).

Abschließend sei noch eine weitere Kennzahl erwähnt, der **Fremdtransitanteil** an der **gesamten Straßenverkehrsleistung**, die in Österreich erbracht wird. Dieser betrug 1983 18,1% und ist der *höchste* aller betrachteten Länder. Jugoslawien folgt in dieser Aufstellung mit 12,2% .

Was diesen Zahlen nicht erkennbar ist, ist die *Konzentration des Transits* auf wenige Routen. Dies macht die Sensibilität der betroffenen Bevölkerung noch verständlicher.

4.4 Ursachen der Transitproblematik

Österreich ist aufgrund seiner verkehrsgeographischen Lage ein wichtiges Transitland für die europäischen Nord-Süd-Handelströme. Aufgrund des gestiegenen Handelstransportvolumens, der Änderung der Güterproduktionsstruktur und (in der Vergangenheit) geringen Investitionen in die Infrastruktur der Bahn hat sich die Straßenverkehrsleistung im letzten Jahrzehnt vervielfacht. Die Wahl des Verkehrsträgers Straße wird auch noch begünstigt durch deutlich kürzere Transportzeiten, die Flexibilität kleiner Transporteinheiten und durch eine relativ geringe Gütermanipulation beim Transport. Als *verschärfender Faktor* für Österreich wirken die restriktiven Bestimmungen der **Schweiz**. Die Beschränkung der maximalen Nutzlast mit 28 t und das Nachtfahrverbot für LKW bewirken eine beträchtliche Umleitung des Transitverkehrs über Österreich. Schätzungen haben ergeben, daß zwischen 30 und 40% des Transitverkehrs durch Österreich eigentlich *Umgehungsverkehr* der Schweiz sind. Obwohl die Schweiz mit ihrer Haltung zunehmend unter Druck gerät, ist an eine Lockerung der Bestimmungen nicht gedacht³⁶.

Österreich hat versucht, mit einer *restriktiven Kontingentpolitik*, den Umstieg auf die Bahn zu fördern. Konterkariert wurde dieser Versuch allerdings durch die Einführung von Jahresmautkarten für LKW, die erst mit 1.9.1987 wieder abgeschafft wurden. Aber selbst ohne diese Anreize für die Benützung des Verkehrsträgers Straße wäre ein Umstieg auf die Bahn auf dieser Relation nicht ohne weiteres möglich. Die Infrastruktur der Bahn ist speziell auf der italienischen Seite sehr schlecht. Die Eckhöhen der Tunnels sind für den kombinierten Verkehr mit schweren LKW zu niedrig. Der Wa-

³⁶NZZ, 2.7. 1988, Fernausgabe Nr.151.

renumschlag speziell in Norditalien funktioniert schlecht. Die Österreicher fahren mit Wechselstromlokomotiven, die Italiener mit Gleichstrom. Dies macht einen Wechsel der Lokomotiven am Brenner notwendig, was einen zusätzlichen Zeitverlust bedeutet. All diese Faktoren begünstigen die Wahl des Verkehrsträgers Straße.

5 Evaluation der bestehenden Regulierungen

5.1 Statische Effekte

Das gegenwärtige Regulierungssystem greift in mehrfacher Art in das Marktgeschehen ein:

- Beschränkung der Anzahl der Firmen (Bedarfsprüfung)^a
- Investitionsbeschränkungen und Angebotsbeschränkungen (Konzessionserweiterung für Neuanschaffungen)
- Einschränkung der Produktionsplanung (Kontingente)
- Verhaltensregulierungen (Fahrverbote, Umweltschutzaufgaben, Sozialvorschriften, technische Kontrollen)
- Eingriff in die Finanzierungsstruktur bei Neugründung

^abis 31.9.1988

Es existieren Marktzutrittsbarrieren in zweierlei Hinsicht. Die erste Hürde ist die Erlangung der Konzession. Hier gibt es neben sinnvollen Eintrittsvoraussetzungen wie einer Prüfung über betriebswirtschaft-

liche und rechtliche Kenntnisse einige Beschränkungen, die allokativ ineffizient sind. Dazu zählen der Nachweis über eine mindestens vierjährige fachliche Tätigkeit und der entsprechende Führerschein. Diese Anforderungen sind *nicht* mit dem *Qualitätsargument* begründbar, da die Qualifikation eines Güterbeförderers in einer effizienten Routenplanung, einem guten Management und einer erfolgreichen Auftragsbeschaffung liegt. Dies wird durch obige Anforderungen aber nicht abgedeckt. Es werden hiedurch Bewerber aus dem möglichen Konzessionsnehmerkreis ausgeschlossen. Eine Interpretation im Sinne der „capture theory“ wäre, daß durch diese Bestimmung eine gewisse „Erblichkeit“ der Konzessionen zumindest erleichtert wird, da sich Kinder von Fuhrunternehmern die Bestätigung über die fachliche Tätigkeit leicht beschaffen können.

Auch der Nachweis über die finanzielle Leistungsfähigkeit scheint überdenkenswert. Es ist nicht einsichtig, warum die Behörde einen zusätzlichen Gläubigerschutz übernehmen sollte.

5.1.1 Regulierungsbegründungen

5.1.1.1 Ruinöse Konkurrenz Eingriffe in den Transportmarkt werden sehr oft mit dem „öffentlichen Wohl“ begründet. Der Begriff der ruinösen Konkurrenz wird in unterschiedlichen Interpretationen in der Regulierungsliteratur verwendet. Ruinöser Wettbewerb wird beschrieben als eine Situation, bei der die Unternehmer aufgrund von „zuviel“ Wettbewerb Verluste machen und die Qualität der Produkte dadurch leidet. Durch die verschlechterte Liquiditätslage werde z.B. im Transportgewerbe die Versorgung der Bevölkerung gefährdet.

Kahn (1971) diskutiert die ruinöse Konkurrenz im Rahmen des Modells der vollständigen Konkurrenz, also des Polypols auf dem vollkommenen Markt. Die einzelnen Unternehmer sind Preisnehmer, haben also keinen Einfluß auf den Marktpreis. Ihre gewinnmaximale Strategie ist es, die Produktionsmenge so zu wählen, daß der Preis gleich den Grenzkosten ist.

Eine Voraussetzung für das Auftreten ruinöser Konkurrenz ist eine *hohe Irreversibilität des Kapitals*. Wenn durch einen Nachfragerückgang der Preis unter die Stückkosten fällt, werden zwar die gesamten variablen Kosten gedeckt, aber nur ein Teil der Fixkosten. Bei einem hohen Fixkostenanteil werden die Unternehmer in dieser Situation aufgrund der großen Diskre-

panz zwischen den durchschnittlichen Totalkosten und den durchschnittlichen variablen Kosten aber relativ lange im Markt bleiben. Der Preisverfall würde geringer ausfallen, wenn die Unternehmer die Kapazitäten relativ rasch reduzieren könnten. Da diese Anpassung aber aufgrund der Irreversibilität des Kapitals sehr schwierig möglich ist, entstehen *Überkapazitäten*. Überkapazität heißt in diesem Modell also, daß die gewinnoptimale Betriebsgröße kleiner ist als die tatsächliche.

Der Preisverfall würde auch geringer ausfallen, wenn eine Koordination der Anbieter mit bewußter Angebotsverknappung erfolgen würde. Dies kann aber bei vollständiger Konkurrenz nicht der Fall sein.

Die obige Situation veranlaßt nun die Unternehmer, auf der Kostenseite zu sparen, in der Regel bei Ausgaben für Forschung und Entwicklung oder bei Investitionsvorhaben. Eine andere mögliche Konsequenz ist die Verschlechterung der Produktqualität. Die Einsparungen werden bei - für den Konsumenten nicht so leicht beobachtbaren - Produkteigenschaften vorgenommen. Dies kann u.U. dazu führen, daß „schlechte“ Produkte „gute“ Produkte vom Markt verdrängen.

Diese Argumente sind für das Güterbeförderungsgewerbe nur bedingt anwendbar, da fast *keine Marktaustrittsbarrieren* vorhanden sind. Ein LKW kann in der Regel ohne einen nennenswerten Verlust verkauft werden, ebenso eine Büro- und logistische Ausstattung.

5.1.1.2 Auftreten von Überkapazitäten Eine *andere Interpretation für Überkapazitäten* (excess capacity) ergibt sich, wenn man vom Modell der vollständigen Konkurrenz abgeht und zum Modell der *monopolistischen Konkurrenz*, dem Polypol auf dem unvollkommenen Markt, übergeht, das der Realität näher kommt. Hier ist zumindest eine Homogenitätsbedingung verletzt. Die Güter, die auf diesem Markt gehandelt werden, sind nahe, aber keine perfekten Substitute. Die Unternehmer können Preise setzen, der Preissetzungsspielraum hängt von der Elastizität der Nachfrage und der Anzahl der Konkurrenten ab. Der Preis liegt stets über den Grenzkosten. Die Anbieter werden danach trachten, durch Produktdifferenzierung den Grad der Substituierbarkeit zu verringern. Hier wird im langfristigen Gleichgewicht, i.e. nach Wahl der optimalen Betriebsgröße, bei freiem Marktzutritt oberhalb des Minimums der Durchschnittskostenkurve

produziert, d.h. es liegen Überkapazitäten³⁷ vor. Die Unternehmer nützen also - aus der Sicht der Konsumenten - die Kapazität zuwenig aus, wobei es für die Unternehmer eine *gewinnmaximierende* Strategie ist, nicht im Betriebsoptimum zu produzieren. Für die Konsumenten resultiert dies in höheren Preisen. Dieser höhere Preis kann aber auch als „Prämie“ für eine größere Vielfalt und eine bessere Annäherung an Konsumentenpräferenzen interpretiert werden.

5.1.1.3 Schlußfolgerungen

Somit ergibt sich:

- Im Referenzmodell der *vollständigen Konkurrenz* produzieren im langfristigen Gleichgewicht alle Unternehmer im Minimum der Durchschnittskostenkurve und machen keine Extraprofite. Verlustbringende Überkapazitäten entstehen hier kurzfristig bei einer Verringerung der Nachfrage aufgrund einer hohen Irreversibilität des Kapitals und hoher Fixkosten.
- Das Modell der vollständigen Konkurrenz erscheint allerdings für das Güterbeförderungsgewerbe nicht sehr passend, da hier die Homogenitätsbedingungen verletzt sind. Der Output t-km ist kein homogenes Gut. Weiters ist die räumliche Homogenität (Standortfrage) verletzt.
- Die relevante Marktform ist die *monopolistische Konkurrenz*. Hier werden langfristig (bei freiem Marktzutritt) höhere Preise und geringere Outputmengen als bei vollständiger Konkurrenz auftreten. Das Vorhandensein von Überkapazitäten, i.e. die *aus der Sicht der Konsumenten suboptimale Nutzung* der für die Unternehmer gewinnoptimalen Betriebsgröße, ist für die Unternehmer eine *gewinnmaximierende Strategie*. Dies kann aber auch als „Prämie“ für eine *höhere Produktdiversität* und für eine *bessere Annäherung an Konsumentenpräferenzen* gesehen werden.
- Daraus folgt weiters: eine *Marktzutrittsbeschränkung*, also die Beschränkung der Anzahl der im Markt befindlichen Unternehmer, wie

³⁷Überkapazität in diesem Sinne liegt immer dann vor, wenn nicht im Minimum der Durchschnittskostenkurve, d.h. im Betriebsoptimum, produziert wird.

es bis jetzt durch die Bedarfsprüfung erfolgte, führt *cet.par.* zu höheren Preisen und zu einem höheren Output pro Firma. Die Überkapazitäten werden also verringert, d.h. die Unternehmer produzieren näher beim Betriebsoptimum. Die Auswirkung auf die Konsumenten ist aber negativ, da die Verringerung des Wettbewerbs höhere Preise erzeugt. Die Unternehmer haben aufgrund der steigenden Preise und der sinkenden Stückkosten Extraprofit.

Eine *Angebotsbeschränkung*, wie sie durch die Kontingentierung im Verkehr über die Grenze und (in Abhängigkeit von ihrer Handhabung) durch die Festlegung des Umfangs der Konzession erfolgt, führt *cet.par.* zu einem geringeren Output pro Firma und zu höheren Preisen.

Der Wegfall der Bedarfsprüfung wird also *cet.par.* die Preise und den Output pro Firma senken. Bei einer gleichbleibenden Handhabung der Vergabe der Genehmigungen für den grenzüberschreitenden Verkehr, die in einem gewissen Sinn einer Marktzutrittsbeschränkung für den internationalen Transportmarkt gleichkommt³⁸, ist zu erwarten, daß die Diskrepanz zwischen den Unternehmern, die nur Binnenverkehr betreiben und jenen, die im internationalen Güterverkehr tätig sind, sich erhöht.

- Ein zusätzlicher Effekt von überhöhten Transportkosten kann sein, daß deswegen Produkte gar nicht produziert werden. Dies trifft speziell auf Produktgruppen zu, bei denen die Transportkosten einen wesentlichen Kostenblock ausmachen.

5.1.1.4 Der Schutz der Bahn Die Regulierungen im Güterbeförderungsgewerbe werden auch oft mit der Notwendigkeit des Schutzes der Konkurrenzfähigkeit der Bahn begründet. In einer Stellungnahme der Bundesregierung vom 31. 3. 1987³⁹, wo für die Beibehaltung der Bedarfsprüfung argumentiert wird, ist dies explizit enthalten. Hier heißt es:

„... ist darüber hinaus zu bedenken, daß auch die bestmögliche Auslastung vorhandener Kapazitäten von Verkehrsträgern mit hohen Investitions- und Instand-

³⁸Siehe 3.3.2.

³⁹Urteil des Verfassungsgerichtshofs G 1/87-17, G 171/87-6.

haltungskosten einschließlich der Bahn diesfalls sowohl die Versorgungslage im Bereich der Güterbeförderungsunternehmen stabilisieren als auch eine entsprechend gleichmäßige Entwicklung im Bereich der Bahn begünstigen würde. In diesem Zusammenhang wird hervorgehoben, daß die Bahn, deren wirtschaftliche Rahmenbedingungen und unternehmerischen Planungselemente sehr weitgehend durch den Bundesgesetzgebervorherbestimmt werden, sowie ihre Leistungsfähigkeit und gesunde wirtschaftliche Entwicklung *im besonderen öffentlichen Interesse* gelegen ist. “

Alle Argumente hinsichtlich der Bahn vernachlässigen die Tatsache, daß die Substitutionskonkurrenz auf manchen Teilmärkten (z.B: im Nahverkehr) fast nicht vorhanden ist und sein kann. Auf anderen Teilmärkten, z.B. im Fernverkehr, sind andere Parameter neben dem Preis ausschlaggebend. Nur eine Verbesserung bei anderen Leistungsparametern, wie z.B. bei der Transportzeit, den Verlademöglichkeiten wird die Substitutionselastizität zwischen Bahn und Schiene erhöhen.

Erfahrungen mit Deregulierungen aus anderen Ländern (USA, Schweden) zeigen, daß Wachstumseffekte des Straßengüterverkehrs weniger zu Lasten der Eisenbahn, sondern auf Kosten des Werkverkehrs gingen (Willeke, 1984, S.164; Aden, 1987, S.81).

5.1.2 Der Werkverkehr

Als *gesamtwirtschaftlich ineffizient* ist die - durch die Regulierung geförderte - Ausweitung des Werkverkehrs⁴⁰ einzustufen.

Dies hat mehrere Ursachen. Einerseits erscheint es Verladern aufgrund überhöhter Preise rentabler, eigene LKW für den Transport zwischen Betriebsstandorten oder für die Auslieferung ihrer Waren zu kaufen, als sich gewerblicher Güterbeförderer zu bedienen. Andererseits ist der grenzüberschreitende Werkverkehr im Gegensatz zur gewerblichen Güterbeförderung hinsichtlich der meisten europäischen Länder nicht an Genehmigungen gebunden. Nicht auszuschließen wären auch steuerliche Gründe.

LKW, die im Werkverkehr eingesetzt werden, weisen eine *schlechte Kapazitätsauslastung* auf, da Rücktransporte für Dritte verboten sind und i.a. Auslieferungsfahrten dominieren. Zumindest gewisse Transporte könnten durch LKW des Güterbeförderungsgewerbes ebenso durchgeführt werden.

⁴⁰Für eine genaue Definition siehe 1.2.

Eine schlechte Kapazitätsauslastung erzeugt auch ein höheres Ausmaß an Umweltverschmutzung.

Umso erstaunlicher erscheint es, daß gerade hinsichtlich des Werkverkehrs die Datensituation in Österreich extrem schlecht ist. Der Werkverkehr wird fast nicht erhoben, der Werkfernverkehr im Inland wird stichprobenartig erfaßt, wobei die schlechte Datenqualität allgemein bekannt ist. Nur hinsichtlich des Werkverkehrs über die Grenze kann die Datensituation als befriedigend bezeichnet werden, da eine Zählkarte an der Grenze abgegeben werden muß. Hier liegt ein starker Nachholbedarf vor. Auch eine Erhebung, was Unternehmen veranlaßt, Werkverkehr zu betreiben, wäre wünschenswert.

5.1.3 Der internationale Güterverkehr

Obige Ausführungen galten für den Eintritt in den Markt schlechthin. Ein zweiter Markt ist der des grenzüberschreitenden Verkehrs, der für viele Güterbeförderer höhere Profitraten aufweist. Genehmigungen für den Verkehr über die Grenze sind knapp. Hier werden durch die Vergabebehörden höhere Qualitätsanfordernisse gestellt, die sinnvoll erscheinen. Zusätzlich aber gibt es mehrere Hinweise dafür, daß größere Firmen im Vergabeprozess bevorzugt werden. Dies schafft eine Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen. Eine Lösung wäre, einen Modus zu finden, der einer Versteigerung der Genehmigungen entspricht. Dies würde nicht nur zusätzliche Einnahmen schaffen, sondern auch dazu führen, daß die effizientesten Unternehmer im europäischen Markt tätig würden. Etwaige Monopolrenten, die durch den Vergabeprozess entstehen, würden verschwinden.

Eine häufig diskutierte Frage ist die Existenz von *economies of scale and network*. Economies of scale liegen vor, wenn die langfristigen Durchschnittskosten⁴¹ mit höherem Output sinken, economies of network, wenn die langfristigen Durchschnittskosten mit dem Verkehrsvolumen eines Netzes fallen. Die Frage lautet also, sinken bei einer größeren Betriebsgröße und bei einem größeren Wegenetz die Durchschnittskosten? Es gibt Hinweise darauf (Friedlaender, Spady, 1980), daß im Güterbeförderungsgewerbe economies of scale vorliegen. Dies dürfte sich dadurch ergeben, daß eine größere

⁴¹Dies sind Kostenkurven, bei der alle Inputfaktoren, d.h. auch die Betriebsgröße, optimiert werden.

Fahrzeugflotte und viele Fahrer eine höhere Dispositionsfähigkeit und damit eine bessere Kapazitätsauslastung ermöglichen und die Stückkosten hiermit gesenkt werden können. Auch ist bei einer größeren Fahrzeugflotte die Spezialisierung auf gewisse Gütertransporte leichter möglich, da ein gewisser Bekanntheitsgrad aufgebaut wird und damit eine Bindung gewisser Verladegruppen an das Unternehmen erfolgt. Das Argument hinsichtlich economies of network läuft ähnlich. Auch die Tatsache, daß bei längeren Wegestrecken und höherer Beladung die Kosten für Be- und Entladung weniger stark zum Tragen kommen, spielt hier hinein, da speziell größere Fuhrwerksunternehmer größere Aufträge erhalten, sprich, längere Strecken befahren. Dies ist speziell für Unternehmer, die Sammelladungsverkehr betreiben, relevant. In der durchgeführten Befragung ergab sich, daß fast 70% der Unternehmer, die Sammelladungsverkehr betreiben, grenzüberschreitende Transporte durchführen. Der analoge Prozentsatz der Unternehmer, die nicht Sammelladungsverkehr betreiben, liegt bei 57%⁴².

Für das österreichische Güterbeförderungsgewerbe gilt jedenfalls, daß Kleinbetriebe eher im Inland und größere Betriebe überwiegend im grenzüberschreitenden Verkehr tätig sind. Güterbeförderer, die außerdem eine Speditionsberechtigung aufweisen, sind zu mehr als 80% im internationalen Güterverkehr tätig. Zwei Erklärungen sind denkbar. Entweder ermöglicht die Vergabe der Genehmigungen eine Vergrößerung des Fuhrparks, die ansonsten nicht stattfinden würde oder die Tätigkeit im grenzüberschreitenden Verkehr, und damit eine höhere Verkehrsleistung, bewirkt, daß economies of scale and network ausgeschöpft werden können. Auch eine Interaktion der beiden Effekte wäre plausibel. Erfahrungen aus dem Ausland sind nur sehr bedingt übertragbar. Die Größe eines Landes und die Ausgestaltung eines Regulierungssystems sind entscheidende Einflußfaktoren. Tendenziell läßt sich jedoch ablesen, daß es zu Konzentrationstendenzen im Sammelladungsverkehr und zu Dekonzentrationen im Wagenladungsverkehr kommt (Willeke, 1984). Dies würde mit der Theorie übereinstimmen, da der Sammelladungsverkehr mehr Möglichkeit zur Spezialisierung und Produktdifferenzierung bietet.

⁴²Der Kontingenztafeltest auf Unabhängigkeit der Variablen „Verkehr über die Grenze (ja, nein)“ und „Sammelladungsverkehr (ja, nein)“ mußte klar abgelehnt werden ($\chi^2 = 6,774$ bei einem Freiheitsgrad, krit. Wert = 3,841 bei $\alpha = 0,05$).

5.2 Dynamische Effekte

Die Evaluation dynamischer Effekte der bestehenden Regulierungen und eventueller Deregulierungsschritte weist notgedrungen einen spekulativen Charakter auf. Zu einem gewissen Grad kann auf Deregulierungserfahrungen aus dem Ausland zurückgegriffen werden. Aber auch dies ist problematisch, einerseits, weil die Struktur des Regulierungssystems schwer vergleichbar ist und andererseits, weil selbst bei gegebener Vergleichbarkeit der Beobachtungszeitraum in der Regel zu kurz ist. Erschwerend wirkt, daß sich die meisten Studien primär mit der Frage des Preisniveaus und - im Transportsektor - mit der Frage der Sicherheit beschäftigen. Aspekte von Produkt- und Prozeßinnovationen werden in der Regel nicht behandelt. Dies liegt nicht zuletzt an der Datenerhebung. In den USA z.B. ist mit Deregulierungsschritten eine zunehmende Vernachlässigung der Daten-situation einhergegangen. Nichtsdestotrotz sollen hierzu einige Überlegungen angestellt werden.

Das Problem ist also: inwiefern wirken bestehende Regulierungen für die Innovationstätigkeit im Güterbeförderungsgewerbe hemmend bzw. fördernd? In den Bereich der Prozeßinnovationen fallen *Planungs- und Informationssysteme*, die zu einer besseren Ausnützung der Kapazität führen. Die Erzeugung von hochwertigen logistischen Leistungen ist speziell im Sammelladungsverkehr von Bedeutung. Hier spielt die Terminalkomponente und die Netzwerkgröße eine wesentliche Rolle zur Senkung der Stückkosten. 36,1% der Befragten gaben an, überwiegend Sammeladungen durchzuführen.

Der Vergabeprozess der Genehmigungen für den grenzüberschreitenden Markt (siehe 3.3.2.1) und die damit verbundene Möglichkeit einer längerfristigen Planung spielen in diesem Zusammenhang eine positive Rolle, sowohl für die Güterbeförderungsunternehmen, die diese Genehmigungen regelmäßig erhalten, als auch für die Verlader. Auf der anderen Seite ist die diesbezügliche Anreizfunktion für neue Unternehmer oder für Unternehmer, die primär im Binnenmarkt tätig sind, als negativ einzustufen.

Wie sich eine Deregulierung auf den Bereich der Produktinnovationsprozesse auswirkt, ist schwer abschätzbar. Erste Deregulierungserfahrungen aus den USA zeigen, daß eine zunehmende Spezialisierung der Unternehmen auf bestimmte grobe Marktsegmente (Aden, 1987, S. 115) festzustellen ist.

Diese Tendenz ist aber auf den österreichischen Markt nicht ohne weiteres übertragbar, da eine starre Einschränkung von Konzessionen auf bestimmte Routen oder Güterarten, wie sie in den USA vor 1980 gegeben war, in Österreich nicht besteht.

Ein anderer Bereich, der aus dynamischer Sicht interessant ist, ist der der Investitionen in die Fahrzeugsicherheit sowie das Alter der Betriebsmittel. Es gibt mehrere Hinweise dafür, daß die Deregulierung in den USA und der daraus entstehende Wettbewerbsdruck zu einer erhöhten Anzahl von Unfällen und einer Erhöhung des Durchschnittsalters der LKW geführt hat. So ist das Medianalter der LKW⁴³, also jenes Alter, das von 50% der LKW überschritten wird, von 6,5 Jahren im Jahr 1980 auf 8 Jahre im Jahr 1986 gestiegen⁴⁴. Auch der Grad der Abschreibung seit Beginn der 80er Jahre deutet auf ein ähnliches Verhalten hin (Aden, 1987, S.171). Je höher der Grad der Abschreibung, desto älter ist die Summe der Betriebsmittel. Diese Kennziffer hat sich seit Beginn der 80er Jahre erhöht. Auch die Anzahl der Unfälle hat sich deutlich erhöht. Hier ist allerdings zu bedenken, daß die Absolutzahl an Unfällen nicht sehr aussagekräftig ist, wenn sie nicht in Bezug zu der Verkehrsleistung oder der gefahrenen Kilometer gesetzt wird⁴⁵.

Alle diese Indikatoren deuten darauf hin, daß ein gestiegener Wettbewerbsdruck das Investitionsverhalten der Unternehmen deutlich beeinflußt und zu einem Aufschub notwendiger Neuinvestitionen führt. Diesem Problem wäre aber mit Festlegen geeigneter Standards und verstärkten und vereinheitlichten Kontrollen hinsichtlich des Zustands der Fahrzeuge zu begegnen.

6 Reformvorschläge

- Einzige Marktzutrittsbeschränkung: die Ablegung einer im gesamten Bundesgebiet standardisierten Prüfung und der Nachweis der geeigneten Abstellplätze. Dies impliziert: Abschaffung

⁴³Fortune, No. 7, 1987.

⁴⁴In diesem Zusammenhang wäre allerdings auch der Mittelwert von Interesse, da der Median auf extreme Werte nicht stark reagiert.

⁴⁵Genau dies wird aber des öfteren getan, siehe Fortune, No.7, 1987 oder BDF(1986).

- der Voraussetzung der bisherigen Tätigkeit in dem Gewerbe
 - der Notwendigkeit des geeigneten Führerscheins
 - der Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit
 - der Einschränkung der Besitzform hinsichtlich der Staatsbürgerschaft bei natürlichen Personen bei gleichzeitiger Wahrung der Reziprozität
- Abschaffung der Unterscheidung zwischen Nah- und Fernverkehrskonzession
 - Abschaffung der Möglichkeit der Preisregulierung
 - Festlegung von Qualitätsstandards hinsichtlich Sicherheit und Emissionen und deren regelmäßige und einheitliche Kontrolle
 - Vereinheitlichung der Sozialvorschriften für den Binnen- und den grenzüberschreitenden Verkehr
 - Vereinheitlichung der Beförderungsbedingungen für den Binnen- und den grenzüberschreitenden Verkehr
 - Verbesserung der Datenqualität, speziell hinsichtlich
 - der LKW mit Nutzlast zwischen 600 kg und 1 t
 - des Werkverkehrs
 - des Alters und der Ausrüstung der LKW
 - der Inanspruchnahme des kombinierten Verkehrs
 - Versteigerungsprozeß für die Genehmigungen für den grenzüberschreitenden Verkehr
 - verstärkte Investitionen in die Infrastruktur der Bahn und Verbesserung der Organisation der Verlademöglichkeiten in den Bahnhöfen, u.U. durch private Unternehmer (Spediteure)
 - stärkere Berücksichtigung des Wegekostenaspekts bei der Besteuerung

- Transitproblematik:
 - verstärkte Verhandlung mit Italien hinsichtlich des Brenner隧nells
 - in Verhandlungen mit EG verstärkter Hinweis auf Umgehungsverkehr aufgrund der Limits in der Schweiz
 - Festlegung gleicher Sicherheits- und Emissionsstandards für ausländische LKW mit entsprechender Kontrolle
 - Auktionierung der Fuhrkilometer auf der Transitroute durch Inn- und Wipptal

V. Regulierung und Deregulierungsmöglichkeiten im Bereich der privaten Versicherungswirtschaft

Eduard Auer, Albert de Cillia, Peter Weiss

1. Einleitung

Die Versorgung einer entwickelten Volkswirtschaft mit Versicherungsdienstleistungen erfolgt primär durch zwei Institutionen: dem System der *gesetzlichen Sozialversicherung* und den Unternehmen der *privaten Versicherungswirtschaft*. Die Aufgabe dieser beiden Sektoren besteht in der Übernahme und dem Ausgleich von zufallsbehafteten Risiken. Obwohl auch andere gesellschaftliche Institutionen diesem Risikoausgleich dienen (Familie, Geldmarkt (z.B. swaps), Unternehmensbeteiligungen, staatliche Ausfallhaftungen usw.), ist die systematische und umfassende Ausübung dieser Funktion den beiden genannten Sektoren vorbehalten.

Ein Vergleich internationaler Daten zeigt eine starke Korrelation zwischen der Höhe des Volkseinkommens und dem Anteil der Versicherungswirtschaft an der gesamten Wertschöpfung. Dieser Zusammenhang hat im wesentlichen zwei Ursachen: Einerseits weist das Gut "Versicherung" eine *hohe Einkommenselastizität* auf, so daß dessen Nachfrage bei steigendem Einkommen überproportional zunimmt. Andererseits handelt es sich dabei um eine wichtige, *unternehmensbezogene Dienstleistung* mit Vorleistungscharakter, deren Bedeutung u.a. durch die wachsende nationale und internationale Arbeitsteilung rasch im Ansteigen befindlich ist.

Die vorteilhafte Wirkung von Versicherungsdiensten auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum läßt sich auf zwei Faktoren zurückführen: *Ex post* betrachtet kommt es durch Versicherungsschutz zu einer Verminderung von Reibungsverlusten in Produktion, Distribution und Konsumption, da Einzelwirtschaften sich nach Schadensfällen rascher regenerieren können. *Ex ante* führen Versicherungen zu einer Verbesserung der Allokation und einer Erhöhung der Investitions- und Innovationsrate, indem Transaktionsrisiken gesenkt und risikoreiche Produktionsvorhaben für Einzelwirtschaften ökonomisch tragbar gemacht werden.

Angesichts dieser großen Bedeutung des Versicherungssystems für die Effizienz einer Volkswirtschaft drängt sich die Frage auf, ob die Produktion und das Angebot von Versicherungsdiensten selbst gewissen Effizienzkriterien genügt. Eine Beantwortung dieser Frage ist umso wichtiger, als das Gut "Versicherung" auf einem Vertrag beruht, bei dem weder der Anbieter noch der Nachfrager über vollkommene Information hinsichtlich aller vertragsrelevanter Gegebenheiten verfügt. Der Versicherungsmarkt ist also ein typisches Beispiel für einen Markt, auf dem asymmetrische Information auf beiden Vertragsseiten vorliegt. Es ist ein bekanntes Ergebnis der Informationsökonomie, daß unregulierte Märkte mit asymmetrischer Informationsstruktur zu äußerst ineffizienten Lösungen führen können.

Nicht zuletzt dieser Umstand hat dazu beigetragen, daß das im Prinzip "private Gut" Versicherung in den meisten entwickelten Staaten der Welt zu einem oft sehr großen Teil von staatlichen oder halbstaatlichen Institutionen bereitgestellt wird und der verbleibende "private" Teil einer mehr oder minder starken Regulierung unterworfen ist. Im Zuge der international aufwallenden Diskussion um die Zweckmäßigkeit staatlicher Bereitstellung von Gütern und Diensten bzw. regulierender Eingriffe in das Marktgeschehen ist allerdings auch der Versicherungsbereich ins Blickfeld geraten. Der Thematik entsprechend trägt vieles in dieser Diskussion ideologischen Charakter. Im Bereich der privaten Versicherung wogt der Streit zwischen den Verfechtern einer

- 140 -

marktwirtschaftlichen Linie und Vertretern einer strikten Regulierung - bezeichnenderweise setzt sich die zuletzt genannte Gruppe vorwiegend aus Repräsentanten der Versicherungswirtschaft zusammen - seit längerer Zeit hin und her.

Vieles in dieser Diskussion geht jedoch unserer Auffassung nach an der eigentlichen Problematik vorbeigeht; der Tatsache nämlich, daß es keinen Wirtschaftszweig gibt, in dem sich das Unbehagen und der Unmut der Konsumenten in einer drastischeren Weise offenbart als in der Privatversicherungswirtschaft.¹ Diese, in der speziellen Eigenart des Versicherungsgeschäftes wurzelnde Problematik muß u.E. das Hauptanliegen jeder Untersuchung über die Regulierung des Privatversicherungsmarktes sein. Eine in dieser Hinsicht beispielgebende Analyse wird in einem 1987 erschienenen Buch von Harald Eggerstedt durchgeführt. Obwohl sich dieses Buch mit der bundesdeutschen Situation befaßt, läßt sich vieles auf die österreichischen Verhältnisse übertragen. Der Bezug auf unser Nachbarland, das im Hinblick auf die Regulierung des Versicherungsmarktes aufgrund gemeinsamer gesetzlicher Wurzeln sehr verwandte Züge aufweist, empfiehlt sich schon allein deshalb, als eine entsprechende Diskussion in Österreich auf wissenschaftlicher Ebene (weniger im Bereich der Medien) fast völlig fehlt. Erst in allerjüngster Zeit sind einige Diskussionsbeiträge mit einem Bezug zur Regulierungsproblematik entstanden (vgl. z.B. Winckler, 1986; Szopo, 1987b; Abele/Winkler, 1987; Breuss et al. 1988; Winkler, 1988).

Eine Untersuchung des Regulierungssystems der privaten Versicherungswirtschaft erscheint trotz der Tatsache, daß Versicherungsunternehmen (VU) aus der Gewerbeordnung ausgenommen sind, auch im Hinblick auf die Gesamtausrichtung des Projektes aus folgenden Gründen interessant: Erstens ist die *Regulierungsdichte* in Österreich in diesem Produktionszweig im internationalen Vergleich besonders hoch. Da in einer Reihe von Ländern funktionierende Versicherungsmärkte bei wesentlich geringerer Regulierungsdichte zu beobachten sind, wird die Frage nach Sinn und Zweck der Regulierung hier besonders virulent. Zweitens tritt, wie schon weiter oben bemerkt, die *Informationsproblematik*, die in vielen Sektoren als Hauptgrund für Regulierungseingriffe angesehen wird, im Versicherungsbereich besonders deutlich zutage. Im Gegensatz zu vielen anderen Märkten besteht asymmetrische Information bei Versicherungsverträgen nicht ausschließlich zulasten der Nachfrager sondern auch auf der Seite der Anbieter, sodaß "moralisches Wagnis" und "negative Auslese" von doppelter Relevanz für das Marktergebnis sind. Das Auftreten dieser beiden Phänomene ist aber nicht nur für den Versicherungsmarkt von Bedeutung, sondern wird auch auf vielen anderen Märkten beobachtet (vgl. z.B. Clemenz (1987b) für Kredit- und Arbeitsmärkte). Zweifellos ist es auch für viele Bereiche des Gewerbes von Relevanz. Somit ist es von grundsätzlichem Interesse, ob und wie dieser Informationsproblematik im Versicherungsbereich im Rahmen selbststeuernder Kräfte bzw. durch regulierende Eingriffe Rechnung getragen werden kann.

Die Frage, ob das gegenwärtige Organisationssystem in der Versicherungswirtschaft, zu dessen wesentlichem Bestandteil das Regulierungssystem zu rechnen ist, zu einer optimalen Versorgung mit Versicherungsdiensten führt, umfaßt im wesentlichen drei Aspekte:

- *Zu welchen Kosten* erfolgt die Produktion von Versicherungsdiensten?
- *Zu welchen Preisen* werden Versicherungsdienste angeboten?
- *In welcher Quantität und Qualität* werden Versicherungsdienste angeboten?

1) Dieses Unbehagen äußert sich beispielsweise in Österreich in einer wahren von Flut von Beschwerden und Hilferufen, die allmonatlich von den Versicherungsreferenten der Konsumentenschutzorganisationen zu bewältigen ist. Allein beim Verein für Konsumentinformation beträgt das Ausmaß durchschnittlich nicht unter 600 Beschwerden pro Monat.

Naturgemäß können diese Fragen aus einer *statischen* und einer *dynamischen* Perspektive betrachtet werden. Während unter statischen Gesichtspunkten eher Gleichgewichtslagen und deren Eigenschaften untersucht werden (also beispielsweise: Führt ein bestimmtes System der Regulierung zu überhöhten Kosten?), stehen in dynamischer Betrachtungsweise eher Anpassungsgeschwindigkeit und Innovationsfreudigkeit (also z.B.: Wie schnell reagieren Versicherungsanbieter auf geänderte Konsumentenwünsche?) im Vordergrund.

Im Zentrum der Betrachtungen steht hier stets das System der Regulierung und die Frage, inwieweit dieses System geeignet ist, wirtschaftlich effiziente Produktions- und Marktstrukturen zu schaffen. Dazu erfolgt im nächsten Abschnitt ein kurzer Überblick über Struktur und gesamtwirtschaftliche Bedeutung des österreichischen Versicherungsmarktes. Der dritte Abschnitt beschäftigt sich mit der Frage des spezifischen Regulierungsbedarfs im Versicherungsbereich. Über grundsätzliche Varianten staatlicher Marktregulierung informiert der vierte Abschnitt. Der fünfte Abschnitt kommentiert die wichtigsten Bestimmungen des österreichischen Versicherungsaufsichtsrechts. Der Versuch einer Evaluierung wird im sechsten Abschnitt unternommen. Im siebten und letzten Abschnitt werden, ausgehend von einer Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse, Reformvorschläge unterbreitet.

2. Gesamtwirtschaftliche Bedeutung und Struktur der österreichischen Privatversicherungswirtschaft

2.1 Stellung und Entwicklung

Ein Vergleich mit Ländern aus dem OECD-Raum läßt erkennen, daß der österreichische Privatversicherungssektor eher klein ist. Tabelle 19 zeigt, daß gemessen am Indikator "*Prämienaufkommen in % des BIP*" die Größe des Privatversicherungssektors einzelner Länder einerseits durch das Entwicklungsniveau der Volkswirtschaft andererseits durch die Bedeutung der gesetzlichen Sozialversicherung bestimmt wird. Wie ersichtlich, läßt sich Österreichs Position im unteren Drittel der Reihung recht gut mithilfe dieser beiden Determinanten erklären.

Zweifellos befindet sich Österreichs Privatversicherungswirtschaft aber seit Kriegsende in einem Aufholprozess, denn neben dem Kreditwesen war sie der am schnellsten wachsende Wirtschaftszweig. Die durchschnittliche Wachstumsrate der Wertschöpfung zu Preisen von 1964 betrug von 1964-1985 rund 6%, wodurch sich der Anteil am BIP von 0.9% auf 1.66% (1.56% zu laufenden Preisen) erhöhte (Geschäftsbericht, 1987). Ähnliches läßt sich auch für die Entwicklung der Beschäftigung sagen, bei der gegenwärtig ein Anteil von ca. 1.2% an der Gesamtbeschäftigung besteht, seit 1978 aber eine Beschäftigungsexpansion um ca. 20% von 28.500 auf 34.000 erfolgte. Die Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft wuchs im selben Zeitraum nur um 3%.

- 142 -

Tabelle 19: Bedeutung der privaten Versicherungswirtschaft und der gesetzlichen Sozialversicherung in ausgewählten OECD-Ländern*)

	A	B
USA	7.5	12.1
Großbritannien	7.1	15.8
Schweiz	7.1	13.6
Japan	6.9	9.8
BRD	5.9	20.5
Niederlande	5.6	20.7
Finnland	4.9	14.5
Dänemark	4.8	18.9
Schweden	4.7	21.1
Frankreich	4.5	20.2
Österreich	4.4	19.0
Norwegen	4.4	14.6
Italien	2.5	19.7

*) Spalte A: Prämienaufkommen der privaten Versicherungswirtschaft in % des BIP

Spalte B: Ausgaben aus der gesetzlichen Sozialversicherung in % des BIP

Quelle: Geschäftsbericht (1987) bzw. OECD (1985b)

Eine der wichtigsten Aufgaben von VU ist die Veranlagung der im Wege von Prämieinnahmen akquirierten Mittel. In dieser Funktion ist die Versicherungswirtschaft nach dem Bankensektor *der zweitgrößte Finanzintermediär* in Österreich. 1985 erreichte das veranlagte Kapital einen Wert von 160 Mrd.S. Aufschluß über die Kapitalstruktur der österreichischen Versicherungen gibt Tabelle 20. Von den rund 63 Mrd. S Direktdarlehen gingen 44 Mrd. an den öffentlichen Sektor. Zum Vergleich: Die Direktkredite der Kreditunternehmungen an den öffentlichen Sektor betragen 260 Mrd. S.

Tabelle 20: Kapitalstruktur der österreichischen Versicherungen (Mio. S)

	Gesamt	Kassa	Wertpapiere	Grundstücke	Darlehen	Sonstige
1965	12508 (100)	1485 (11.9)	3970 (31.7)	2218 (17.7)	3935 (31.4)	901 (7.2)
1975	44706 (100)	4196 (9.4)	10817 (24.2)	6646 (14.9)	20138 (45.1)	2909 (6.4)
1985	160424 (100)	7744 (4.8)	58167 (36.9)	14205 (8.9)	62709 (43.4)	9664 (6.0)

Quelle: Szopo (1980, 1987a)

Die österreichischen VU werden in drei Hauptsparten untergliedert: *Lebens-* (LV), *Kranken-* (KV) und *Schaden- und Unfallversicherung* (SchUV), wobei letztere sich aus rund 30 Einzelsparten zusammensetzt. Dieser Gliederung kommt insofern Bedeutung zu, als das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) eine getrennte

Rechnungslegung nach diesen Sparten verlangt. Nicht unterbunden ist hingegen der gleichzeitige Betrieb mehrerer Sparten (vgl. Baran, 1987, S. 16).² In Österreich dominiert aus diesem Grund der *Kompositversicherer*, also das Unternehmen, das gleichzeitig zwei oder mehrere Sparten betreibt (Daum, 1988).

Die Verteilung der Bruttoprämien³ auf die einzelnen Sparten ist der Tabelle 21 zu entnehmen. Wie sich zeigt, hat die LV ihren Anteil in den letzten zwei Jahrzehnten beständig ausgeweitet. Dennoch liegt Österreich mit einem Anteil von 22% weit unterhalb des OECD-Durchschnittes von 41% (1980). Aus dieser Tatsache heraus wird oft im Lebensversicherungsbereich ein besonderer Nachholbedarf diagnostiziert (vgl. Knapp, 1986a). Bei der KV erfolgte zunächst eine Ausdehnung des Anteils, in der letzten Dekade jedoch ein starker Rückgang. Dies dürfte einerseits auf gewisse Sättigungstendenzen, in verstärktem Ausmaß jedoch auf die Kostenexplosion im Gesundheitsbereich zurückzuführen sein. Aufgrund einer (relativ) hohen Preiselastizität - die KV ist in der Hauptsache eine Zusatzversicherung zur gesetzlichen Sozialversicherung - dämmte die Prämienverteuerung die Mengenexpansion zurück.⁴ Die größte und gleichzeitig heterogenste Sparte ist die SchUV. Ihre Anteil am Gesamtgeschäft beträgt ca. 2/3, wobei die Periode 65/75 durch starke Anteilseinbußen gekennzeichnet war, die darauffolgende Dekade aber wieder leichte Anteilssteigerungen erbrachte.

Tabelle 21: Verteilung der Bruttoprämien der Privatversicherungswirtschaft nach Sparten

	Gesamt	LV	KV	SchUV
	Mill.S	in % des Prämienvolumens		
1965	6652	16.1	13.7	70.2
1975	23789	20.8	15.2	64.0
1985	72497	22.5	12.4	65.1

Quelle: Szopo (1980, 1987a)

Berechnungen von Einkommenselastizitäten weisen nach, daß Österreich in bezug auf die Wachstumsdynamik des Versicherungsmarktes im Spitzenfeld einer Gruppe von OECD- Ländern liegt. Die Einkommenselastizität der Gesamtversicherungsnachfrage betrug im Zeitraum 1970-1984 1.31% und ist damit nur geringfügig kleiner als die der Spitzenreiter BRD und Schweiz mit 1.38%. Wie sich aus der oben dargestellten Entwicklung des Prämienvolumens nach Sparten vermuten läßt, ist die Elastizität für den LV-Bereich allein genommen wesentlich höher - sie beträgt 1.6% -, während sie für den Nicht-LV-Bereich nur 1.18% beträgt (für den Zeitraum 1975-1984). In längerfristiger Betrachtung weist der LV-Bereich relativ konstante Elastizitäten auf - für den Zeitraum 1959-1978 beträgt sie ebenfalls 1.6% -, im KV- und SchUV-Bereich ist hingegen eine sinkende Tendenz feststellbar (vgl. Szopo 1980, Knapp 1986b).

2) Das unterscheidet Österreich z.B. von der BRD, wo bestimmte Kombinationen als unvereinbar betrachtet werden.

3) Unter der Bruttoprämie wird die vom Kunden an das Versicherungsunternehmen zu bezahlende Prämie verstanden. Schließt der Versicherer über einen Teil- oder Gesamtbetrag der Versicherungssumme einen Rückversicherungsvertrag mit einem anderen Versicherungsunternehmen ab, dann vermindert das in diesem Ausmaß seine Prämieinnahmen aus dem Primärgeschäft. Der verbleibende Restbetrag ist die Nettoprämie. Diese Verwendung des Begriffspaares unterscheidet sich von der in der Lebensversicherung ebenfalls gebräuchlichen, bei der die Nettoprämie den reinen Sparanteil, d.h. Bruttoprämie abzüglich der Risikokomponente, bezeichnet.

4) Der Versichertenstand der privaten KV bewegt sich schon seit Jahren auf einem konstanten Niveau (vgl. Geschäftsbericht, 1987).

2.2 Die Nachfrager- und Anbieterstruktur

Über die Nachfrageseite des österreichischen Versicherungsmarktes ist wenig bekannt. Gewisse Hinweise ergeben sich aus der Spartenstruktur. In der Versicherungsbranche wird zwischen *Massen- und Spezialgeschäft* unterschieden. Im Massengeschäft herrschen standardisierte Vertragsbedingungen, die Versicherungssummen sind in der Regel relativ klein, die Zahl der Nachfrager groß, die Verhandlungsmacht des einzelnen Nachfragers ist sehr gering. Typische Nachfrager sind Haushalte und kleine gewerbliche Betriebe. Beim Spezialgeschäft handelt es sich um Einzelversicherungsfälle, die Verträge werden individuell ausgehandelt, die Versicherungssummen sind beträchtlich, die Zahl der Nachfrager ist klein, der Nachfrager verfügt über eine gewisse Verhandlungsmacht. Nachfrager sind in der Regel größere gewerbliche Betriebe und Großvermögensbesitzer.

Der LV- und KV-Bereich wird durch das Massengeschäft dominiert. Die Anzahl der Polizen betrug beispielsweise 1986 in der LV 8.591.705, das Prämienaufkommen 19.086 Mill. S (Bundesministerium für Finanzen, 1987). Das ergibt eine jährliche Durchschnittsprämie von rund 2.250 S. Im SchUV-Bereich existieren beide Geschäftsarten nebeneinander, das Massengeschäft etwa in der Kfz-Haftpflicht- oder Haushaltsversicherung, das Spezialgeschäft z.B. in diversen Industrieversicherungs-Sparten. Über die Verteilung auf die beiden Geschäftsarten in der SchUV sind keine Informationen verfügbar, es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß auch hier das Massengeschäft dominiert.⁵ Somit läßt sich die Schlußfolgerung ziehen, daß - mit wenigen Ausnahmen - die Nachfrageseite auf dem Versicherungsmarkt durch viele Nachfrager mit einem verschwindend kleinen Anteil am Gesamtgeschäft gekennzeichnet ist.

Auf der Anbieterseite befinden sich derzeit 69 Vertragsversicherungsunternehmen, die in drei unterschiedlichen institutionellen Formen auftreten: *Aktiengesellschaften (AG)*, *Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit (VVG)*⁶ und *Zweigniederlassungen ausländischer VU (ZNaV)*.⁷

5) Zur Orientierung: Die Prämien in der Schadenversicherung betragen 1986 rund 18 Mrd.S, in der Kfz-Haftpflicht 12.2 Mrd. In der Schadenversicherung dominieren die Sparten Feuer, Haushalt, Leitungswasser, Allgemeine Haftpflicht und Rechtsschutz, mit (teilweiser) Ausnahme der Feuerversicherung alles Massengeschäftsparten.

6) Beim VVG handelt es sich im wesentlichen um eine genossenschaftliche Unternehmenskonstruktion, d.h., daß durch das Versicherungsverhältnis gleichzeitig ein Mitgliedschaftsverhältnis begründet werden kann. In diesem Fall erwirbt der Versicherungsnehmer mit dem Versicherungsvertrag das Recht auf Mitwirkung an der Verwaltung des Vereins (§ 49 VAG) sowie auf Beteiligung am Jahresüberschuß (§ 42 VAG). Allerdings ist ein Vertragsverhältnis auch ohne Mitgliedschaft möglich (§ 32, Abs. 2 VAG). Diese Konstruktion dürfte heute in weiten Bereichen vorherrschend sein. Im Hinblick auf die hier zu untersuchenden Regulierungsbestimmungen (z.B. Versicherungsbedingungen, Eigenmittel- und Deckungskapitalvorschriften) bestehen heute zwischen AG und VVG keine Unterschiede.

7) Einer vierten Gruppe von Versicherungen, den kleinen Versicherungsvereinen, kommt nur lokale Bedeutung zu. Da ihr Anteil am Prämienaufkommen verschwindend klein ist, werden sie in dieser Untersuchung nicht berücksichtigt.

Tabelle 22: Verteilung der Rechtsformen auf die Versicherungssparten

	Anzahl der Versicherungsunternehmen				
	AG	VVaG	ZNaV	Gesamt	davon Komposit
LV	22	11	2	35	27
KV	5	4	0	9	9
SchUV	32	15	14	61	50

Quelle: Bundesministerium für Finanzen (1987)

Die Verteilung der Rechtsformen auf die drei Sparten ist der Tabelle 22 zu entnehmen. Die bereits erwähnte Dominanz der Kompositversicherer wird anhand dieser Tabelle nochmals deutlich. Besonders auffällig ist die geringe Besetzung der KV-Sparte mit nur 9 Unternehmungen. Die hohe Zahl in der SchUV täuscht, da innerhalb dieses Bereiches rund 30 Einzelsparten mit einer Vielzahl von Untersparten, mit zum Teil extrem niedrigen Anbieterzahlen, aufscheinen. Da Versicherungsverträge in der Regel nicht beliebige Schäden sondern genau spezifizierte Ereignisse zum Gegenstand haben, sind es diese Subsparten, die den relevanten Markt ausmachen.⁸

Die *Marktkonzentration* ist aufgrund der geringen Anbieterzahlen entsprechend hoch. Die jeweils 5 größten Unternehmen der Sparte konnten 1985 in der LV 57.6%, in der KV 88.4% und in der SchUV 61.7% der Prämieinnahmen auf sich vereinen. Allerdings läßt sich längerfristig eine Abnahme der Konzentration beobachten: Die Zahl der Unternehmen stieg seit 1960 von 52 auf 69, wobei die Zunahme in der LV von 15 auf 35 sowohl absolut als auch relativ am höchsten ausfiel. Die Zahl der KV-Anbieter erhöhte sich von 6 auf 9, die der SchUV von 43 auf 61. Die "5-Firmen"-Konzentrationsrate ging in diesem Zeitraum in allen Sparten zurück (siehe Tabelle 23).

Tabelle 23: Konzentration auf dem österreichischen Versicherungsmarkt

	"5-Firmen"-Konzentrationsrate*)		
	LV	KV	SchUV
1960	73.6	99.0	62.2
1975	62.2	92.2	67.8
1985	57.6	88.4	61.7

*) Anteil der fünf größten VU am gesamten Prämienvolumen

Quelle: Szopo (1987a)

8) Um ein Beispiel zu nennen: Zur Zeit existieren in Österreich 6 VU die eine Veranstaltungsausfall-Haftung übernehmen. Für Nachfrager dieser Versicherungsdienstleistung ist es von geringer Bedeutung, daß es 40 Versicherungen für Feuerschäden gibt.

- 146 -

Zweifelloos bedeutenden Anteil an der Firmenexpansion hatten diverse Neugründungen oder Beteiligungen im LV-Bereich durch Unternehmen des Kreditsektors, unter ihnen Raiffeisen, Wüstenrot, BAWAG, Sparkassen, Union und Victoria-Volksbanken. Obwohl nicht alle schon große Marktanteile aufweisen, zeigt das Beispiel Raiffeisen und Wüstenrot (1986 4. und 5. Rang nach Prämieinnahmen), daß diese Unternehmen den direkten Kontakt mit ihren Kunden im Kreditgeschäft zu ihrem Vorteil für das Versicherungsgeschäft nutzen konnten.

Eine weitere bemerkenswerte Entwicklung ist der Trend in Richtung einer Umwandlung in AG. Obwohl auch VVaG davon betroffen waren, waren es hauptsächlich ausländische Zweigniederlassungen, die in AG umgewandelt wurden (vgl. dazu ausführlicher Sternfeld, 1986). Dieser Trend wird sich aufgrund der Eigenmittelvorschriften der VAG-Novelle 1988 vermutlich weiter fortsetzen (vgl. Daum, 1988).

Der bedeutende Einfluß ausländischer Unternehmen ist eines der wichtigsten Charakteristika des österreichischen Versicherungsmarktes. Gemessen am Prämienvolumen weisen ausländische Unternehmen einen Marktanteil von rund 45% auf. Die entsprechenden Zahlen nach Sparten sind: 41% (LV), 10% (KV) und 53% (SchUV). Wegen der starken Expansion des LV- und KV-Bereichs hat sich der Ausländeranteil in den letzten Jahren nicht verstärkt, auf dem größten und wichtigsten Teilmarkt, der SchUV, weist er jedoch eine steigende Tendenz auf. Weiters ist eine deutliche Häufung von Ausländern bei den größeren Unternehmungen feststellbar. Unter den fünf größten Unternehmensgruppen befinden sich drei Ausländer.⁹

Die Dominanz ausländischer Firmen in Österreich wird manchmal kritisch kommentiert (Sternfeld, 1979, 1986; Sellitsch, 1988). Es wird darauf hingewiesen, daß ausländische Gesellschaften eine stärkere Tendenz zu Rückversicherungen aufweisen als inländische.¹⁰ Dies führe zu einem (schädlichen) Marktanteilswettbewerb, da Unternehmen mit einem hohen Anteil zedierter Prämien über die ihrem Deckungs- und Eigenkapital entsprechende Haftungssumme hinausgehen können. Darüberhinaus würde durch diese Geschäftspolitik das Versicherungsaufsichtsrecht unterlaufen, da das Rückversicherungsgeschäft wesentlich weniger restriktiven Bestimmungen unterliegt als das Primärgeschäft. In dem Ausmaß, in dem sich ausländische VU bei ihrer Muttergesellschaft rückversichern, verschlechtere sich auch die österreichische Dienstleistungsbilanz.

Regressionsanalytische Berechnungen zeigen (siehe den Anhang zu diesem Kapitel), daß im LV-Bereich ausländische VU im Durchschnitt eine um ca. 26% höhere Rückversicherungsquote (Aufwendungen aus Rückversicherungsabgaben in % des Prämienvolumens) aufweisen. Dementsprechend höher sind jedoch auch die Erträge aus den Rückversicherungsabgaben (ca. 30%). Das Verhältnis von Erträgen zu Aufwendungen aus Rückversicherungsabgaben, eine Art "Ertragsrelation" der (passiven) Rückversicherung, ist bei inländischen und ausländischen Unternehmen nicht signifikant verschieden. Eine vielfach unterstellte Hypothese eines Gewinntransfers an ausländische Mutterfirmen kann anhand dieser Ergebnisse nicht festgestellt werden.

Die Untersuchung der *Gewinnsituation* innerhalb österreichischer VU läßt starke *Kreuzsubventionierungen* zwischen den Sparten erkennen. Hauptverursacher ist die Kfz-Haftpflichtversicherung - der Tarif war bis vor kurzem genehmigungspflichtig -, die schon seit langer Zeit jährliche Verluste im Bereich von hunderten von Mil-

9) Generali (inkl. Erste Allgemeine), Allianz (inkl. Anglo Elementar) und Riunione (inkl. Interunfall). Nachdem die Allianz vor kurzem eine Mehrheitsbeteiligung bei der Riunione erworben hat und international stark mit Generali kooperiert, kann bei diesen drei Unternehmensgruppen eine gewisse Interessensharmonie angenommen werden.

10) Sternfeld (1986) weist darauf hin, daß der größte und der viertgrößte Lebensversicherer in Österreich je 50% ihrer Prämieinnahmen an Rückversicherer zedieren. Gerade in dieser Sparte bestünde aber keine versicherungstechnische Notwendigkeit zur Rückversicherung.

tionen Schilling erwirtschaftete. Die Verluste dieser Sparte mußten offensichtlich durch überhöhte Tarife in den anderen Sparten kompensiert werden. Ein Teil dieser Subventionierung erfolgte durch unternehmensinterne Erfolgsübertragungen aus der LV und KV, der größte Teil wurde jedoch durch die restlichen SchUV-Sparten finanziert. So betrug der Gewinn der SchUV (ohne Erfolgsübertragung aus der LV und KV) 1986 mit der Kfz-Haftpflicht 193.1 Mio. öS, ohne dieser jedoch 1234.2 Mio öS! Diese Daten zeigen nicht nur die gravierenden allokativen Verzerrungen, die durch einen "verpolitisierten" Kfz-Haftpflichttarif entstanden sind, sondern weisen auch darauf hin, daß die Versicherungswirtschaft offenbar mit Leichtigkeit im sonstigen SchUV-Bereich, in dem die Tarife keiner Genehmigungspflicht unterworfen sind, überhöhte Prämien durchsetzen konnte. Es bleibt abzuwarten, ob nach Freigabe des Kfz-Haftpflichttarifs die damit erfolgten Tariferhöhungen auch zu entsprechenden Reduzierungen in der sonstigen SchUV führen werden.

2.3 Die Versicherungsmakler

Das Verhältnis zwischen Anbietern und Nachfragern auf dem Versicherungsmarkt wird nicht nur durch die Zahl der Marktteilnehmer determiniert, sondern hängt in entscheidendem Ausmaß auch vom Informationsstand der beteiligten Parteien ab. Kapitalstarke, auf permanente Geschäftstätigkeit ausgerichtete Unternehmen auf der Anbieterseite haben naturgemäß einen Vorteil gegenüber kapitalschwachen, nur durch sporadischen Bedarf gekennzeichnete Nachfrageeinheiten. Die Kosten einer eingehenden Marktanalyse lassen sich auf der Anbieterseite auf tausende von Verträgen "umlegen", auf der Nachfrageseite übersteigen die Kosten der Suche nach günstigen Angeboten bald den daraus zu erwartenden Ertrag. Diese Verhältnisse begünstigen die Entwicklung von Vermittlern, die ihre spezialisierten Kenntnisse den Nachfragern zur Verfügung stellen. Diese Rolle wird auf dem Versicherungsmarkt von den (unabhängigen) Versicherungsmaklern übernommen.

Es ist ein kennzeichnendes Merkmal des österreichischen Versicherungsmarktes, daß die Versicherungsmakler trotz moderater Eintrittsbarrieren¹¹ nur eine untergeordnete Rolle spielen. Während in manchen Ländern wie z.B. Großbritannien bis zu 60 % aller Versicherungsgeschäfte über Makler abgewickelt werden, bewegt sich der Anteil in Österreich Schätzungen zufolge zwischen 5 und 7%. Im Industriegeschäft beträgt dieser Anteil allerdings bis zu 30%. Weiters dürfte diese Branche in den letzten Jahren stark expandiert sein,¹² sodaß von einer zunehmenden Präsenz gesprochen werden kann. ¹³ Ein Hindernis in den weiteren Expansionsmöglichkeiten dieser Branche ist v.a. in der extrem kleinbetrieblichen Struktur der Unternehmen (der Großteil der ca. 1000 konzessionierten Maklerbüros sind "Ein-Mann-Betriebe") zu sehen.

11) Das Gewerbe der Versicherungsmakler ist ein gebundenes Gewerbe, dessen Ausübung (neben den üblichen Einschränkungen der GewO) eine dreijährige Tätigkeit in der Versicherungsbranche zur Voraussetzung hat.

12) Genaue Angaben dazu liegen leider keine vor. Die uns zur Verfügung stehenden Informationen beschränken sich deshalb auf diverse Pressemeldungen und Interviews, in denen häufig von einer 'Verzehnfachung des Umsatzes' in wenigen Jahren gesprochen wird. Eine genauere Erfassung ist auch schon deshalb problematisch, als eine Reihe von größeren Maklerfirmen gar nicht unabhängig sind, sondern im Auftrag einzelner VU arbeiten.

13) Diese aus Nachfragersicht durchaus wünschenswerte Entwicklung ruft Gerüchten zufolge bei den VU nicht nur ungebremste Euphorie hervor. Dies wird verständlich, wenn man bedenkt, daß Versicherungsmakler üblicherweise nicht nur über einen guten Marktüberblick verfügen und somit das günstigste Angebot für ihre Kunden ausfindig machen können, sondern auch bei der Schadensabwicklung eine eher kämpferische Haltung an den Tag legen.

3. Theoretische Grundlagen staatlicher Versicherungsaufsicht

3.1 Die spezielle Rolle des Versicherungssektors und Besonderheiten des Produktes "Versicherungsschutz"

Die Versicherungsmärkte zählen in fast allen Ländern zu den am stärksten regulierten Wirtschaftsbereichen. Selbst Staaten, die sich grundsätzlich zu einer liberalen Wirtschaftspolitik bekennen - wie etwa die Schweiz, - weisen einen Versicherungsmarkt auf, der nicht nur durch eine Vielfalt an Normen und Gesetzen gekennzeichnet ist, sondern der noch zusätzlich der Aufsichtsbehörde das Recht einräumt, diskretionär in den Marktprozeß einzugreifen. Diese weitgehende Regulierung wird traditionellerweise damit gerechtfertigt, daß der Versicherungsmarkt Besonderheiten aufweist, die erstens aus den *spezifischen Aufgaben der VU* innerhalb einer Marktwirtschaft und zweitens aus dem *speziellen Charakter* des Produktes Versicherungsschutz selbst resultieren.

Zunächst könnte man annehmen, daß ein Wirtschaftszweig mit einem Anteil von 1.56 % am BIP keine besondere Bedeutung für eine Volkswirtschaft besitzt. Im Zusammenhang mit der Regulierung einzelner Wirtschaftszweige meint allerdings Kahn bereits 1970: "[T]he importance of these industries, ... [is] measured not only by their own sizable share in total national output, but also by their very great influence, as suppliers of essential inputs to other industries, on the size of growth of the entire economy." (Kahn, 1970, S. 11) Diese Einschätzung gilt in vollem Umfang auch für den Versicherungssektor.

VU übernehmen Risiken und sorgen für den Risikoausgleich innerhalb einer Volkswirtschaft. Diesem Vorgang kommt in jeder entwickelten Volkswirtschaft große Bedeutung zu, da er eine unverzichtbare Dienstleistung für Unternehmen und private Haushalte darstellt. Indem die Versicherungswirtschaft ein wichtiges Intermediärprodukt erzeugt, haben die Kosten, die Preise, das Produktangebot und die Markttransparenz vielfältige Auswirkungen auf die übrige Wirtschaft. Folgerichtig haben Ineffizienzen, unzureichende Flexibilität und unzureichende Innovationsfreudigkeit im Versicherungswesen überproportionale Folgen für die Gesamtwirtschaft und diese Folgen können sich nachhaltig auf das Wachstum der Volkswirtschaft auswirken. Somit nimmt die Versicherungswirtschaft trotz ihres relativ geringen Anteils am BIP eine Schlüsselposition innerhalb einer Volkswirtschaft ein. Infolge dieser Schlüsselposition ist die Stabilität und die Aufrechterhaltung des Vertrauens der Bevölkerung in die Institutionen des Versicherungswesens von allergrößter Bedeutung. Die Aufrechterhaltung von Stabilität und Vertrauen ("*Funktionsschutz*") wird deshalb als eine der wichtigsten Aufgaben der Marktregulierung im Bereich der Versicherungswirtschaft angesehen.

Die Besonderheiten des Produktes "Versicherungsschutz" ergeben sich einerseits aus Kriterien, die sich aus der *traditionellen Theorie des Marktversagens* ableiten und andererseits aus der speziellen Problematik der *Informationsasymmetrie*. Im Rahmen der traditionellen Theorie des Marktversagens werden v.a. (i) steigende Skalenerträge, (ii) ruinöse Konkurrenz sowie (iii) externe Effekte und der meritorische Charakter des Gutes Versicherung für Fehlallokationen am Versicherungsmarkt verantwortlich gemacht. Im Lichte der neueren, informationstheoretisch orientierten Theorie sind es in erster Linie "negative Auslese" und "moralisches Risiko", die in ihren Auswirkungen auf das Marktergebnis untersucht werden. Auch aus dem "Besonderheitenargument" wird wiederum ein Einschreiten des Staates zum Zwecke des Funktionsschutzes abgeleitet, gleichzeitig ergeben sich aus dieser Perspektive aber auch *verbraucherpolitische Aufgaben* für die Regulierungsbehörde.

Es ist interessant, daß beide Begründungsversuche in der Vergangenheit kaum jemals einer kritischen Prüfung unterzogen wurden. Erst in letzter Zeit mehren sich die Zweifel, ob diese Argumente unter heutigen Umstän-

den wirklich noch stichhältig sind. Im folgenden kurzen Überblick sollen deshalb nicht nur die wesentlichen Begründungsversuche näher dargestellt, sondern auch der neuerdings aufkeimenden Kritik entsprechender Platz eingeräumt werden.

3.2 Traditionelle Theorie des Marktversagens auf Versicherungsmärkten

3.2.1 Steigende Skalenerträge und Konzentration

Vielfach wird behauptet, daß in der Versicherungswirtschaft die Tendenz zu einer hohen Marktkonzentration vorliegt, die auf fallende Durchschnittskostenverläufe zurückzuführen sei. Dies wird mit dem Gesetz der großen Zahlen erklärt: "Die Produktion von Versicherungsschutz ist um so sicherer, je größer die Anzahl der Risiken ist, die zum gegenseitigen Ausgleich im Bestand des Versicherungsunternehmens "gepoolt" werden. Mit der Anzahl der übernommenen Risiken vermindern sich die Schwankungen der Gesamtschadensaufwendungen und erhöht sich der Erfahrungsschatz des Unternehmens, wodurch relativ exakte Bedarfsprämien ermittelt werden können. Diese dem Versicherungsprinzip innewohnenden Skaleneffekte lassen einerseits starke Konzentrationstendenzen und andererseits eine starke Kooperationsneigung erwarten." (Eggerstedt, 1987b, S. 399f)

Die These steigender Skalenerträge oder, was auf dasselbe hinausläuft, einer fallenden langfristigen Durchschnittskostenkurve wird aber von theoretischer und empirischer Seite in Zweifel gezogen. Von theoretischer Seite wird argumentiert, daß es aufgrund der hohen Transaktionskosten zu keinen steigenden Grenzerträgen kommen könne. Versicherungsleistungen seien kein Sonderfall, die Produktion erfolge mit hohem sachlichen und personellen Aufwand und vor allem der Vertrieb, der dem Gesetz vom abnehmenden Grenzertrag unterliege, stelle eine wichtige Kostenkomponente dar (vgl. Kanthack, 1987). Weiters ließe sich eine Verbesserung der Kalkulationsgrundlagen auch durch Heranziehung überbetrieblicher Risikoauswertungen erzielen (wie dies ohnehin von Versicherungsverbänden üblicherweise praktiziert wird), sodaß auch kleineren Unternehmen der Zugang zu einer verbesserten Datenbasis ermöglicht werden kann. Schließlich wird darauf hingewiesen, daß die Produktion von Versicherungsschutz nicht nur durch ein mechanisches "Poolen" von Risiken, sondern auch in großem Ausmaß durch technisches und unternehmerisches "know-how" erfolgt, das durch Spezialisierung und/oder zielgerichtete Produktdifferenzierung Nachteile aufgrund von geringeren Stückzahlen durchaus ausgleichen könne.

Die Ergebnisse von in verschiedenen Ländern durchgeführten *empirischen Kostenuntersuchungen* im Versicherungsbereich zeigen ein eher uneinheitliches Bild (vgl. für den LV-Bereich z.B. Szopo, 1987b und die darin zitierte Literatur). Immerhin kann mit einiger Sicherheit gesagt werden, daß, falls überhaupt Skalenerträge vorliegen, diese nur in einem geringen Ausmaß existieren. Schätzungen für Österreich im Bereich der LV zeigen, daß ein *L-förmiger Durchschnittskostenverlauf* anzunehmen ist, wobei die "minimum efficiency scale", d.i. jene Betriebsgröße, bei der eine Erweiterung des Geschäftsumfanges keine Kostendegression mehr erwarten läßt, bei einer relativ geringen Stückzahl liegt (Szopo, 1987b). Daraus ließe sich die Schlußfolgerung ziehen, daß es keine *technologischen* Gründe für eine starke Tendenz zu Konzentration gibt.

- 150 -

3.2.2 Ruinöse Konkurrenz in der Versicherungswirtschaft

Eine ehrwürdige Tradition hat die Auffassung, daß der Versicherungswirtschaft eine Tendenz zu ruinöser Konkurrenz innewohne. Dieser Terminus wird sowohl im Sinne einer sich ständig *verschlechternden Produktqualität* auf einem monopolistischen Konkurrenzmarkt als auch im Sinne eines *oligopolistischen Verdrängungswettbewerbs* gebraucht.

Die Begründung für den erstgenannten Fall wurzelt in der Annahme, daß speziell im Versicherungsgeschäft die Konsumenten infolge der Komplexität der Verträge (Fachausdrücke, etc.) über keine ausreichende Marktübersicht verfügen. Der Kern einer Versicherung besteht in einem finanziellen Tausch von Vermögens- (bzw. Einkommens-)positionen und erfordert relativ komplizierte individuelle Kontrakte (Möller, 1985, S. 173). Hinsichtlich der Qualität kommt diesem Argument eine große Bedeutung zu, da die Qualität einer Versicherungsdienstleistung unter anderem auf der Wahrscheinlichkeit der tatsächlichen Risikoübernahme des VU im Schadensfall beruht. Aber Sicherheit und Schnelligkeit der Vertragserfüllung ist für den Konsumenten nur sehr schwer abzuschätzen. Dies schon allein deshalb, weil aufgrund der meist sehr langfristigen Verträge die Zahlungsfähigkeit und- willigkeit des VU in zukünftigen Perioden ungewiß ist.

Kann also das Preis-Leistungs-Verhältnis der angebotenen Versicherungspolizzen von den Nachfragern nicht exakt oder nur zu hohen Informationskosten valuiert werden, werden die Konsumenten ihr Hauptaugenmerk auf den Preis richten und die Qualität vernachlässigen. Die Folge ist ein sich kontinuierlich verschlechterndes Angebot, weil vor allem jene VU aus dem Markt gedrängt werden, die ein hochqualitatives Produkt anbieten, das eben wegen dieser Qualität einen höheren Preis aufweist.

Im Rahmen des zweiten Falles einer ruinösen Konkurrenz wird auf eine vermeintlich fehlende Kapazitätsschranke hingewiesen. Auf der Grundlage eines einmal vorhandenen Produktionsapparates ließe sich das Angebot nahezu beliebig ausweiten. Hinzu komme, daß aufgrund einer begrenzten Anzahl versicherbarer Objekte die Nachfrage relativ unelastisch sei. Dies begünstige einen Verdrängungswettbewerb, der die Unternehmer (auch im Zusammenspiel mit der Ungewißheit über den zukünftigen Schadensaufwand), zu Prämienunterbietungen bis hin zur ruinösen Konkurrenz veranlassen würde.

Das Argument der ruinösen Konkurrenz, sei dies im Sinne einer Qualitätsverminderung oder eines Verdrängungswettbewerbes,¹⁴ wird aus ähnlichen Gründen bezweifelt wie jenes der steigenden Skalenerträge. Erstens sei auch der Versicherungssektor durch Kapazitätsgrenzen gekennzeichnet, die durch die sachliche und personelle Ausstattung ebenso wie durch das vorhandene Deckungskapital markiert werden. Darüberhinaus lägen im Bereich der Versicherungen kaum nennenswerte ökonomische Austrittsschranken - etwa in Form nicht liquidierbaren Anlagekapitals - vor, sodaß einer der wesentlichsten Gründe für eine Tendenz zu einer ruinösen Konkurrenz fehle (vgl. Eggerstedt, 1987a).¹⁵

14) Wird als Qualitätskomponente ausschließlich die Sicherheit der "Vertragserfüllung" seitens des VU gemeint, dann laufen sich beide Definitionen auf dasselbe hinaus.

15) Nebenbei sei bemerkt, daß es sich beim Versicherungsmarkt trotz geringer Austrittsbarrieren nicht um einen 'angreifbaren Markt' im Sinne der 'contestable markets'-Theorie handelt. Eine 'hit-and-run'-Strategie ist nämlich schwer vorstellbar, da Versicherungsverträge langfristige Verträge, die nur durch Bestandsübertragung kurzfristig aufgelöst werden können, sind. Die existierenden VU werden aber Versicherungsverträge, die für sie ungünstiger sind als jene, die sie selbst anbieten, nicht oder nur gegen eine Abschlagszahlung akzeptieren.

3.2.3 Externalitäten und meritorischer Charakter des Gutes "Versicherungsschutz"

Eine weitere Besonderheit des Produkts Versicherungsschutz resultiert aus seinen externen Effekten. Angenommen ein Wirtschaftssubjekt stehe einem bestimmten Haftungsrisiko gegenüber. Dann kann bei Schadenseintritt die zu leistende Haftungssumme möglicherweise das Vermögen des Wirtschaftssubjekts übersteigen. Folglich muß ein Teil des Schadens von dritter Seite, etwa dem Geschädigten, getragen werden. Ein Versicherungsschutz würde folglich nicht nur dem Versicherten zugute kommen sondern auch Dritten. Sind also für das haftende Wirtschaftssubjekt die Grenzkosten der Prämie höher als der individuelle Grenznutzen aus dem Versicherungsschutz, so wird es keine Versicherung abschließen (vgl. Eisen, 1986). Aus dem Versicherungsvertrag entsteht also ein *positiver externer Effekt*, weil ein zusätzlicher sozialer Nutzen in Form von Entschädigungen an Dritte vorliegt (mit diesem Argument wird beispielsweise die Haftpflichtversicherung legitimiert).

Schließlich deuten einige Besonderheiten im Versicherungsgeschäft auf das Vorliegen eines meritorischen Gutes hin. Obwohl der Versicherungsschutz so wie andere Güter auch auf dem Markt ge- und verkauft wird, zieht dieser Prozeß weitreichende Folgen nach sich. Der Versicherungsnehmer tauscht eine unsichere Vermögensposition gegen eine sichere ein und bezahlt dafür eine Prämie, die seine Vermögensposition etwas reduziert. Der Versicherungsgeber erhält diese Prämie und versucht, durch "Poolen" verschiedenster Risiken sein Gesamtrisiko zu *minimieren*. Daraus entsteht nicht nur ein erheblicher Nutzen für die Volkswirtschaft, sondern auch ein hoher Nutzengewinn für das versicherte Wirtschaftssubjekt. Dieser für Konsumenten nicht unbedingt leicht durchschaubare Sachverhalt kann dazu führen, daß der aus dem Versicherungsschutz resultierende (individuelle) Nutzen als zu gering bewertet wird. "Die Hauptursache liegt darin begründet, daß die Versicherung als Wirtschaftsgut zu den klassischen Invisibles gehört und ihr Nutzen nur durch den Intellekt des Verwenders erschlossen werden kann. Und eben dieser Intellekt, der sich auf zum Teil schwierige Risiko- und Sicherheitsphänomene beziehen muß, ist im breiten Publikum nicht ausreichend vorhanden oder nicht ausreichend gebildet" (D. Farny zitiert bei Kanthack, 1987, S.7).

Das Problem, das sich sowohl bei meritorischen Gütern als auch bei externen Effekten stellt, ist, daß die für die Wohlfahrt optimale Nachfragemenge nach Versicherungsschutz nicht quantitativ ermittelt werden kann. Trotzdem werden daraus Folgerungen für staatliche Regulierung gezogen (wie etwa im Bereich der gesetzlichen Sozialversicherung).

3.3 Informationsasymmetrie am Versicherungsmarkt

3.3.1 Informationsdefizite auf der Anbieterseite: "Negative Auslese" und "Moralisches Risiko"

Im Gegensatz zur vereinfachten Welt mikroökonomischer Lehrbücher muß im Bereich realer Versicherungsmärkte davon ausgegangen werden, daß die Marktteilnehmer nicht kostenlos über alle vertragsrelevanten Informationen verfügen können. Auf der Anbieterseite herrscht nämlich ein offensichtliches *Informationsmanko* hinsichtlich des Risikos und des Verhaltens des Versicherungsnehmers. Während ein Wettbewerbsmarkt mit vollkommener Information stets zu pareto-optimalen Lösungen führt, gilt dies bei Aufgabe dieser Informationsannahme nicht mehr. Im Gegenteil: Unter bestimmten Annahmen führt ein klassisches Wettbewerbsverhalten (im Sinne von Cournot-Nash) zu besonders ineffizienten Resultaten (vgl. dazu Eisen (1986) und die darin zusammengefaßte Literatur). Im Bereich der Versicherungsmärkte sind es v.a. die klassischen Phänomene "negative Auslese" ("adverse selection") und "moralisches Risiko" ("moral hazard"), die besondere Beachtung gefunden haben (vgl. auch Blankart/Finsinger 1982, sowie Clemenz 1988).

- 152 -

"Negative Auslese" ergibt sich dann, wenn die Nachfrager besser über ihr subjektives Risiko informiert sind als die Anbieter. Die Folge ist, daß die aufgrund eines geschätzten Risikos von einem VU angebotene Polizza von jenen Wirtschaftssubjekten in verstärktem Ausmaß nachgefragt wird, die ein höheres Risiko aufweisen, während diejenigen Wirtschaftssubjekte, die eine geringe Schadenswahrscheinlichkeit aufweisen, tendenziell aus dem Markt ausscheiden. Die daraus resultierende Divergenz zwischen kalkulierter und tatsächlicher Kostenbelastung wird das VU veranlassen, die Prämie anzuheben. Nun werden abermals jene Versicherungsnehmer ausscheiden, deren Nutzenerwartungswert *ohne* Versicherung höher ist als *mit* dieser, d.h. tendenziell jene, die eine geringe Schadenswahrscheinlichkeit aufweisen. Als Folge davon verschiebt sich das Durchschnittsrisiko der verbleibenden Versicherungsnehmer wiederum nach oben, sodaß ein erneutes Anheben der Prämien notwendig wird usw. Das Resultat ist, daß sich kein Marktgleichgewicht einstellen kann. Auch wenn sich ein Gleichgewicht einstellt, wird dieses pareto-inferior zu jenem bei vollkommener Information sein (vgl. Eisen, 1986)

"Moralisches Risiko" resultiert aus Verhaltensänderungen der Versicherungsnehmer *nach* erfolgtem Vertragsabschluß. Sind die Höhe der Prämie und die Entschädigung bei Schadenseintritt fixiert, so hat der Versicherungsnehmer nicht mehr den gleichen Anreiz den Schaden zu vermeiden, da der Schaden ohnehin vom Versicherungsgeber getragen wird. Das vom VU geschätzte Durchschnittsrisiko wird nicht mehr dem tatsächlichen entsprechen. Die in der Folge zu erwartenden Prämienhöhungen führen zu einem ineffizienten Zustand: Alle Versicherungsnehmer wären besser gestellt, würde jeder einzelne größere Anstrengungen zur Schadensverhütung anstellen, da die Prämien für alle niedriger sein könnten. Es handelt sich um den typischen Fall eines "Gefangenendilemmas": Es lohnt sich nicht für den einzelnen, seine eigene Schadenswahrscheinlichkeit zu reduzieren, da dies zu keiner merkbaren Verringerung der Durchschnittsprämie führen würde. Wenn die Vermeidungskosten in Summe aber geringer wären als die Verringerung des Schadenserwartungswertes, führt dies zu einem Abweichen vom sozialen Optimum (vgl. Clemenz, 1988).

Es kann an dieser Stelle nicht ausführlicher auf die theoretische Diskussion der angeschnittenen Problematik eingegangen werden, da die Ergebnisse sehr stark von den zugrundeliegenden Annahmen abhängig sind und damit eine sehr differenzierte Betrachtungsweise notwendig wäre. Gesichert scheint jedenfalls zu sein, daß bei asymmetrischer Information eine "first-best"-Lösung im Sinne der Pareto-Effizienz durch keine wie immer geartete Strategie erreicht werden kann. Dies gilt allerdings nicht nur für "individuelle" Strategien von VU sondern auch für alle denkbaren Formen von Regulierungseingriffen (z.B. Haftpflicht), da die zur "optimalen" Regulierung erforderlichen Informationen auch der Regulierungsinstanz nicht zur Verfügung stehen. Es handelt sich von theoretischer Seite um eine noch weitgehend offene Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die negativen Folgen von "moralischem Risiko" und "negativer Auslese" durch Regulierungseingriffe gemildert werden können.

Gleichzeitig scheint es sich dabei aber eher um ein theoretisches Problem zu handeln, denn in der Realität haben sich relativ einfache Strategien wie *Risikoklassifizierung* nach bestimmten Merkmalen (z.B. männlich/weiblich) oder nach dem vergangenen Schadensverlauf ("Bonus-Malus"-Systeme) sowie *Selbstbehalte* in vielen Fällen als ausreichend erwiesen, extremere Folgen der "negativen Auslese" und des "moralischen Risikos" zu verhindern. Es kann jedoch nicht betritten werden, daß beide Phänomene stets bei der Konzeption von Regulierungsmaßnahmen mitbedacht werden müssen.¹⁶

16) So stellt z.B. die derzeitige Regelung in der Kfz-Haftpflichtversicherung eine Situation dar, bei der es langfristig aufgrund der Vernachlässigung dieser Probleme zu Schwierigkeiten kommen könnte. Denn obwohl es sich um eine Pflichtversicherung handelt, besteht auf der Seite der VU kein Kontrahierungszwang. Dies könnte dazu führen, daß Versicherungsnehmer mit einer 'Malus'

3.3.2 Informationsdefizite auf der Nachfragerseite: Markttransparenz und Marktergebnis

Wir haben bereits im Abschnitt über die traditionellen Theorien des Marktversagens indirekt auf die Problematik der Markttransparenz in der Versicherungswirtschaft aufmerksam gemacht. Letztendlich basiert das dort angeführte Argument der Qualitätsreduktion aufgrund schwieriger Qualitätserkennbarkeit (zumindest mittelbar) auf unzureichender Markttransparenz. Die prinzipielle *nachfrageseitige Informationsproblematik* des Gutes "Versicherungsschutz" resultiert aus zwei Faktoren: Erstens handelt sich um ein sogenanntes "*Erfahrungsgut*", d.h., einzelne Qualitätskomponenten (wie Zahlungswilligkeit des VU im Schadensfall, Schnelligkeit der Schadensabwicklung usw.) können nicht unmittelbar, sondern erst im Zuge des Gebrauchs festgestellt werden. Zweitens ist die *Anzahl der Kaufentscheidungen* im Gegensatz etwa zu Gütern des täglichen Bedarfs *sehr gering*, d.h. potentielle Wiederholungskäufe und damit die Möglichkeiten zum Sammeln von Informationen treten nur sehr sporadisch auf. Damit wird die Informationsbeschaffung für die Konsumenten auf Versicherungsmärkten zu einem wesentlich komplexeren Problem als auf anderen Märkten.

Vielfach wird daraus die Schlußfolgerung gezogen, daß es im Interesse der Konsumenten sei, durch weitgehende Standardisierung der Versicherungsbedingungen (z.B. auf der Basis von Empfehlungen des Versicherungsverbandes) Markttransparenz und damit *uno actu* einen echten Leistungswettbewerb zu schaffen. Die in vielen Ländern standardisierten Vertragsbedingungen zeigen, daß sich die Gesetzgeber dieser Länder diesem Argument offenbar angeschlossen haben.

Jedoch ist der Schluß, Produkthomogenität verursache Markttransparenz und ergäbe somit ein optimales Marktergebnis nicht in jedem Fall richtig. Transparenz bedeutet, daß die Nachfrager von allen Eigenschaften der angebotenen Produkte Kenntnis haben. Folglich liegt Transparenz dann vor, wenn die Nachfrager entweder homogene Produkte, also Produkte, deren Eigenschaften sich nicht unterscheiden, auch als solche erkennen oder wenn die Nachfrager sich der unterschiedlichen Eigenschaften heterogener Produkte bewußt sind. Ob der einzelne Nachfrager heterogene Produkte auch individuell - also gemäß seiner subjektiven Präferenz - als solche bewertet oder nicht, hat für die Transparenz keine Bedeutung, solange der Nachfrager die unterschiedlichen Eigenschaften der Produkte wahrnimmt. Mithin setzt Markttransparenz weder Produkthomogenität voraus, noch ist sie deren zwangsläufige Folge. Markttransparenz ist vielmehr eine Frage des Informationsstandes der Konsumenten. Dieser kann beispielsweise zu gering sein, um Differenzen auch als solche wahrzunehmen. Andererseits wird der Konsument bei geringem Informationsstand auch bei Produkthomogenität erst nach längerem Suchprozeß feststellen können, daß das Angebot sehr einheitlich ist.¹⁷

Vergangenheit von einzelnen VU abgelehnt werden. Bei einer falschen 'Einstellung' der Bonus-Malus-Stufen im Sinne einer zu hohen Prämie für "Bonus"-Fahrer relativ zu ihrer Schadenswahrscheinlichkeit (und umgekehrt für die "Malus-Fahrer") würde dies zu einer Besserstellung der diskriminierenden Unternehmen führen, was nicht nur Wettbewerbsverzerrungen, sondern langfristig das Resultat zur Folge hätte, daß Malus-Fahrer überhaupt keinen Vertrag mehr erhalten, da auch andere VU die Diskriminierungsstrategie übernehmen werden. Auch ein Pool für sogenannte 'notleidende Risiken' könnte dieses Problem nur lösen, wenn es objektive Kriterien für die Zuweisung zu diesem Pool gäbe (was einem Kontrahierungszwang für alle, die nicht in diese Kategorie fallen, gleichkäme). Genau auf diese Problematik zielen Ratschläge verschiedener Autofahrerclubs, wenn sie ihre Mitglieder auffordern, vor Kündigung eines Vertrages die Zusicherung einer anderen Gesellschaft einzuholen.

17) Produkthomogenität hat jedoch trotz alledem den Vorteil, daß die Informationsverarbeitung leichter vonstatten geht und die Suchkosten der Konsumenten somit geringer als bei heterogenen Produkten sind. D.h., es existiert ein trade-off zwischen Produktvielfalt (= Wahrscheinlichkeit, daß ein Produkt auf dem Markt ist, das den individuellen Präferenzen eines Nachfragers entspricht) und den anfallenden Suchkosten.

- 154 -

Vollständig ins Leere geht die Auffassung, daß durch Produkthomogenisierung ein verstärkter Leistungswettbewerb im Wege eines erhöhten Preiswettbewerbs verursacht würde. Schon Schumpeter hat darauf hingewiesen, daß der Preiswettbewerb zwischen den Anbietern desselben Gutes wesentlich weniger wirksam ist als die Art des Wettbewerbs, die sich ergibt, wenn qualitativ verschiedene Alternativen gegeneinander ausgespielt werden (Schumpeter, 1950). Dieses Argument wird noch verstärkt für den Fall, daß einem Produzentenkartell in Gestalt des Versicherungsverbandes die Aufgabe zukommt, der Aufsichtsbehörde standardisierte Versicherungsbedingungen vorzulegen. Preisabsprachen, welche aufgrund der Einheitlichkeit der Produkte von den Kartellmitgliedern leicht zu kontrollieren sind, werden in dieser Situation viel eher die Folge sein als verstärkter Preiswettbewerb.

Wir kommen damit zum Ergebnis, daß eine Standardisierung der Produkte keinesfalls immer die gewünschten Resultate hervorbringen wird, derentwegen sie befürwortet wird. Eine erhöhte Markttransparenz kann auch durch andere Maßnahmen, die unter Umständen der Wettbewerbsfunktion des Marktes wesentlich förderlicher sind als eine Produktstandardisierung, erreicht werden. Eine aktive, die Informationskosten der Konsumenten senkende Politik der VU selbst bzw. - wenn diese ungenügend erscheint - durch die Regulierungsbehörde oder ein ausgebautes Maklersystem müßten hier genannt werden. Nicht zuletzt bilden sich auch auf dem Markt selbst Mechanismen heraus, die dieser Aufgabe dienen.¹⁸

4. Formen der Versicherungsaufsicht

Die Diskussion im vorangegangenen Abschnitt diente dazu, die Voraussetzungen marktregulierender Eingriffe durch Darstellung der wesentlichsten theoretischen Grundlagen aufzuzeigen. In diesem Abschnitt sollen nun die aus unterschiedlichen Arten des Marktversagens entspringenden Eingriffsformen dargestellt werden. Diese Diskussion ist deshalb wichtig, als für ein und dieselbe Art des Marktversagens unterschiedliche Regulierungsmethoden, die sich nach ihrer Eingriffsintensität unterscheiden, zur Verfügung stehen. Es kann davon ausgegangen werden, daß mit zunehmender Eingriffsintensität auch u.U. unerwünschte *Nebenwirkungen* in erhöhtem Ausmaß auftreten werden. Logische Konsequenz daraus ist die Forderung, daß Dosierung und Struktur von Regulierungsmaßnahmen in jedem Einzelfall wohlüberlegt sein müssen und bei gleichem Zielerreichungsgrad jene Methode verwendet werden sollte, die geringere Nebenwirkungen aufweist.¹⁹

Es zeigt sich, daß die Vielfalt der in der Realität vorzufindenden Regulierungssysteme sich auf drei idealtypische zurückführen läßt, nämlich:

- Publizitätssystem
- Normativsystem und
- System der materiellen Aufsicht.

18) Empirische Untersuchungen zeigen z.B., daß die Produktdifferenzierung in Ländern mit geringer Bedingungsregulierung nicht zwangsläufig so dramatisch ansteigt, daß ein 'normaler' Konsument sich keinen Überblick mehr verschaffen kann. Als Beispiel wären etwa verschiedene Staaten der USA bzw. Großbritannien zu nennen. Das Beispiel Frankreich zeigt wiederum, daß ohne unterstützende Institutionen (wie z.B. ausgebautes Maklersystem) durch hohe Produktdifferenzierung tatsächlich ein schwerwiegendes Informationsproblem auf der Seite der Konsumenten entstehen kann (vgl. Finsinger/Waldmann, 1986).

19) Dies ließe sich auch mit rechtsstaatlichen Grundsätzen rechtfertigen, wonach jene Instrumente eingesetzt werden sollten, die am wenigsten in die Handlungsautonomie der Individuen eingreifen (vgl. Eggerstedt, 1987a).

Auch in der Versicherungswirtschaft sind alle drei Formen, oder besser gesagt Kombinationen dieser, zu beobachten. Die Intensität der Kontrolle nimmt vom Publizitätssystem über das Normativsystem zum System der materiellen Aufsicht zu. Es besteht also eine Hierarchie in der Form, daß das jeweils weniger kontrollintensive System im intensiveren inkludiert ist.

4.1 Systeme der Versicherungsaufsicht

4.1.1. Publizitätssystem

Bei diesem System werden die VU verpflichtet, bestimmte Dokumente (Geschäftsberichte, Bilanzen, etc.) zu veröffentlichen, um die Kontrolle der Unternehmen durch das Publikum zu ermöglichen. Die Behörde hat Sorge zu tragen, daß die notwendigen Informationen auch richtig publiziert werden und daß sie den Tatsachen entsprechen. Der Staat übernimmt nur eine Mittlerrolle, er führt keine materielle Prüfung der publizierten Dokumente durch. Die Bewertung der veröffentlichten Information bleibt dem interessierten Publikum und der Fachpresse überlassen. Folglich stellt dieses System die liberalste Form der Versicherungsaufsicht dar.

4.1.2. Normativsystem

Neben der Kontrolle der Öffentlichkeit unterliegen die VU bestimmten gesetzlichen Vorschriften. Es erfolgt eine rein formelle Kontrolle, bei der Gründungsbestimmungen festgelegt und der laufende Geschäftsbetrieb kontrolliert werden. Durch diese laufende Kontrolle und durch die Möglichkeit, mittels einer entsprechenden Gesetzgebung den Problemen, die aus den Marktbesonderheiten resultieren, entgegenzuwirken, wird eine umfassendere Kontrolle als beim reinen Publizitätssystem erzielt.

4.1.3. System der materiellen Aufsicht

Diese Form der Versicherungsaufsicht beinhaltet die Möglichkeit, diskretionär in den Marktprozeß einzugreifen. Neben der Kontrolle durch die Öffentlichkeit und dem Erlaß gewisser Gesetze bzw. Verordnungen hat die Aufsichtsbehörde²⁰ das Recht, direkt auf die Geschäftstätigkeit Einfluß zu nehmen. Es ist keine Gesetzesübertretung seitens des VU notwendig, es genügt, daß die Behörde die Interessen der Versicherungsnehmer gefährdet wähnt. D.h., die Behörde kann nach eigener Beurteilung entscheiden, ob die Voraussetzungen für die Bewilligung zum Geschäftsbetrieb erfüllt bzw. gewisse Geschäftspraktiken erlaubt sind oder nicht.

Mit diesem System kann sicherlich die umfassendste Kontrolle erreicht werden, sodaß z.B. ein optimaler Insolvenzschutz gewährleistet werden kann. Andererseits ist durch den diskretionären Handlungsspielraum der Behörde das Vorgehen im individuellen Fall sehr schwer abschätzbar, was zu beträchtlichen Unsicherheiten führen kann. Unter diesen Umständen ist zu erwarten, daß sich VU an bewährten Verhaltensstrategien orientie-

20) Der Bequemlichkeit halber wird hier der Terminus 'Aufsichts- bzw. Regulierungsbehörde' in einem sehr weiten Sinne gebraucht und soll sowohl Gesetzgebungs- als auch Durchführungskompetenzen beinhalten. Es ist klar, daß diese Kompetenzen in der Realität voneinander getrennt sind.

ren. Daraus läßt sich die Vermutung ableiten, daß diesem System eine gewisse Tendenz zur Aufrechterhaltung bestehender Strukturen innewohnt.

4.2 Solvabilitätskontrolle

Üblicherweise haben Regulierungen und Kontrollen einer Branche das Ziel, Marktmacht zu kontrollieren und Mißbräuche (etwa in Form grober Übervorteilungen aufgrund von Qualitätsunsicherheit) zu verhindern. In der Versicherungswirtschaft hingegen stehen der Schutz des Gläubigerinteresses und der Funktionsschutz im Mittelpunkt. Für die Erreichung dieses Zieles stehen im wesentlichen drei Instrumente zur Verfügung:

- Mindestkapital- und Deckungserfordernisse
- Prämien- und Gewinnregulierung sowie
- Einrichtung eines Garantiefonds.

4.2.1 Mindestkapital- und Deckungserfordernisse

Jedes Unternehmen, das Versicherungsschutz anbieten möchte, wird gesetzlich verpflichtet, vor Geschäftsbeginn eine bestimmte Höhe an Eigenkapital aufzubringen. Kann das erforderliche Mindestkapital nicht aufgebracht werden, so wird keine Bewilligung zum Geschäftsbetrieb erteilt. Während des laufenden Betriebs muß ein bestimmtes Verhältnis zwischen Eigenkapital und Geschäftsvolumen aufrechterhalten werden. In Versicherungssparten, bei denen es zu einer Diskrepanz zwischen Periodeneinzahlung und erwarteter Periodenauszahlung kommt,²¹ kann darüberhinaus noch der Aufbau eines - bestimmten Veranlagungsvorschriften unterworfenen - Deckungsstockes gefordert werden. Die Versicherungsaufsichtsbehörde führt meist eine laufende Kontrolle der Bücher durch, um die Zahlungsfähigkeit der Unternehmen zu überprüfen. Wird das gesetzliche Mindestmaß der Eigen- und Deckungskapitalquote unterschritten, so kann die Behörde verschiedene Maßnahmen ergreifen. Es liegt auf der Hand, daß es vom jeweiligen Aufsichtssystem abhängt, in welcher Form die Behörde tätig wird. Beim materiellen Aufsichtssystem hat die Behörde definitionsgemäß mehr Eingriffsmöglichkeiten als beim Normativsystem.

Der Vorteil von Eigen- und Deckungskapitalvorschriften liegt hauptsächlich in der laufenden Kontrolle der Solvenz durch die Behörde, die das Recht besitzt, in alle notwendigen Geschäftsunterlagen Einblick zu nehmen. Der Nachteil ist sicherlich in der durch das erforderliche Mindesteigenkapital entstehenden Markteintrittsbarriere zu sehen, die aber durchaus gewollt sein kann.²² Weiters sind die Opportunitätskosten des gebundenen Sicherheitskapitals zu beachten.

21) Ein extremes Beispiel wäre etwa die (Er-)Lebensversicherung: Während die Einzahlung in jeder Periode einen fixen Betrag darstellt, ist die erwartete Auszahlung vor Ablauf des Vertrags sehr gering und bündelt sich fast zur Gänze auf den Zeitpunkt des Vertragsablaufs.

22) So wird beispielsweise in manchen Staaten der USA mittels einer speziellen Solvabilitätsregulierung der Markteintritt für kleine Unternehmen, die einem hohen Konkursrisiko ausgesetzt sind, verhindert.

4.2.2 Prämien- und Gewinnregulierung

Die Prämienregulierung erfolgt entweder in der Form einer Mindest- oder Höchstprämienregulierung, in einer Kombination beider oder in der Form, daß für die Prämienfestsetzung bei der Behörde um eine Genehmigung angesucht werden muß. Setzt die Aufsichtsbehörde das Instrument der Prämienregulierung zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit der Unternehmen ein, wird sie Mindestprämien vorschreiben. Dabei kommt es zu den bei allen Preisregulierungen (unabhängig von der Branche) beobachtbaren Effekten: Ist der Preiswettbewerb eingeschränkt, so findet eine Verlagerung des Wettbewerbs auf andere Parameter statt. Inwieweit diese Verlagerung Marktverzerrungen und Ineffizienzen hervorruft, ist äußerst schwierig abzuschätzen. Werden etwa allgemeingültige Prämienuntergrenzen bestimmt, so orientiert sich die Behörde am kostengünstigsten operierenden Unternehmen, sodaß alle anderen Differentialrenten einstreichen. Letztendlich wird eine Prämienregulierung deshalb stets die Gewinne mitberücksichtigen müssen, weshalb in der Realität sehr oft beide Regulierungen gemeinsam anzutreffen sind.

Stellt die Prämienregulierung sowohl auf das Schuldnerinteresse der Konsumenten als auch auf deren Gläubigerinteresse ab, so müssen naturgemäß auch die Gewinne bzw. Verluste der Unternehmen mitberücksichtigt werden. Folglich mündet die Prämienregulierung in eine Gewinnregulierung, die eine bestimmte Rendite für die Unternehmen vorsieht. Ist die Rendite zu gering, so muß eine Prämienhöhung erfolgen, und ist sie zu hoch, so wird ein Teil der überhöhten Prämien an die Konsumenten refundiert. Diese sog. Überschubeteiligung stellt eine Korrektur der Preise im nachhinein dar und verlagert den Preiswettbewerb auf einen Überschubeteiligungswettbewerb. Hieraus kann jedoch eine Verschlechterung der Markttransparenz resultieren, da ein Prämienvergleich leichter durchzuführen ist als ein Vergleich von (in der Regel nicht garantierten) Überschubeteiligungen. Mithin werden die Informationsbeschaffungskosten steigen.

Das Prämienvolumen dient üblicherweise als Basis der Gewinnregulierung. Will also ein Unternehmen seinen Gewinn maximieren, so muß es zwangsläufig seinen Umsatz maximieren. Kostensenkungen würden hingegen nur zu einer höheren Gewinnausschüttung führen. Daraus folgt, daß eine Gewinnregulierung tendenziell zu einem Umsatz- oder Marktanteilswettbewerb führen wird. Wenn sich in empirischen Untersuchungen feststellen läßt, daß das dominante Ziel von VU Umsatz- oder Marktanteilsmaximierung ist, so sollte deshalb zuallererst überprüft werden, ob nicht bestimmte Regulierungsmaßnahmen zu diesem Verhalten führen.

4.2.3 Garantiefonds

Eines der schwerwiegendsten Probleme bei den bisher besprochenen Formen der Solvabilitätskontrolle ist, daß mit ihnen praktisch eine Bestandsgarantie für die am Markt existierenden Unternehmen verbunden ist. Nun ist es zweifellos eine der wichtigsten Aufgaben einer Regulierungsbehörde, für eine Kontinuität des Geschehens am Markt zu sorgen und größere Turbulenzen etwa in Form von Firmenzusammenbrüchen zu vermeiden. Bei einer Bestandsgarantie stellt sich allerdings die Frage, ob durch die Gewißheit, daß auch bei größter Mißwirtschaft keine Konsequenzen in Form eines Konkurses zu erwarten sind, nicht Anreize zu einer möglichst kostengünstigen Produktion verloren gehen. Wenn die Regulierungsbehörde diese Bestandsgarantie durchsetzt, indem sie z.B. aggressiveren Unternehmen den Markteintritt verwehrt oder die Zuschläge bei der Kostenkalkulation so großzügig bemißt, daß auch sehr ineffizient wirtschaftende Unternehmen noch überlebensfähig sind, so fällt dabei zumindest teilweise der Druck zu kostengünstiger Produktion für alle Unternehmen der Branche weg. Kostenintensive Akquisitionsstrategien gewinnen dadurch z.B. an Attraktivität.

Dieser "moral hazard"-Problematik einer "Konkursversicherung" kann durch einen Garantiefonds ganz einfach

- 158 -

begegnet werden. Es handelt sich dabei um einen Fonds, der aus einer Umlage der VU gespeist wird. Ist ein VU insolvent, so werden die Ansprüche der Versicherungsnehmer daraus befriedigt. Durch diese Einrichtung bleiben die Interessen der Gläubiger gewahrt, ohne daß gleichzeitig Anreize zu effizienter Produktion geopfert werden müssen. Die Versicherungsnehmer können durch einen Selbstbehalt überdies angespornt werden, sich ein solides Unternehmen zu suchen, sodaß auch hier das Problem des "moralischen Risikos" vermieden werden kann (vgl. Finsinger 1985, S.133).

Mithin kommt dem Staat bei dieser Form der Solvabilitätskontrolle außer der Erlassung von gewissen Gesetzen (z.B. Mindestkapitalerfordernissen) keinerlei Aufgabe zu. Konsequenterweise wird in Ländern, in denen Garantiefonds errichtet wurden, eine rein formelle Solvabilitätskontrolle durchgeführt. In Großbritannien und einigen Bundesstaaten der USA, wo gegenwärtig Garantiefonds eingerichtet sind, hat sich diese Institution als außerordentlich erfolgreiche Präventivmaßnahme erwiesen. So mußte z.B. der in Großbritannien errichtete Garantiefond seit seinem Bestehen noch kein einziges mal beansprucht werden (vgl. Finsinger 1985).

4.3 Bedingungsregulierung

Neben der Solvabilitätsregulierung stellt die Bedingungsregulierung wohl die wichtigste Eingriffsmöglichkeit des Staates in das Marktgeschehen dar. Die Bedingungsregulierung wird in verschiedenen Staaten mit unterschiedlicher Eingriffsintensität betrieben. In Frankreich, den Niederlanden oder Großbritannien beschränkt sich die Bedingungsregulierung beispielsweise darauf, die VU zur Einhaltung gewisser formaler Mindestanforderungen in bezug auf den Versicherungsvertrag anzuhalten. Hingegen werden in der BRD und - in eingeschränktem Ausmaß - auch in Österreich die Versicherungsbedingungen im Rahmen der Genehmigungspflicht für die Allgemeinen und Besonderen Versicherungsbedingungen durch die Aufsichtsbehörde wesentlich mitbestimmt. Eine starke Bedingungsregulierung wird regelmäßig bei Prämienregulierungen zu beobachten sein. Nur so läßt sich eine Qualitätsreduktion bei festgesetzter Prämie verhindern.

Der unterschiedlichen Beschränkung individueller Vertragsfreiheit in verschiedenen Ländern liegen voneinander abweichende Auffassungen über die Funktionsweise von Versicherungsmärkten zugrunde. Weitgehenden Konsens findet die Meinung, daß in bezug auf die Vertragsbedingungen eine gewisse Legalitätskontrolle durchgeführt werden soll: Die Versicherungsverträge sollten ein Mindestmaß an Lauterkeit und Fairness aufweisen. Wesentlich weitgehender und keineswegs unbestritten ist Forderung, daß die Vertragsbedingungen einzelner VU möglichst einheitlich zu gestalten seien. Hinter dieser Forderung steckt natürlich die im theoretischen Teil behandelte Frage der Markttransparenz. Die Informationsprobleme der Nachfrager werden als so gravierend bzw. die überlegene Marktposition der VU als so überwältigend betrachtet, daß nur eine weitgehende Standardisierung der Vertragsbedingungen die Verbraucher vor einer Übervorteilung bewahren kann.

Die Zuordnung "Standardisierung ist gleich Markttransparenz ist gleich Leistungswettbewerb" wurde bereits weiter oben als problematisch erkannt. Doch selbst wenn diese Rechnung aufginge, dürfen die Kosten dieser Maßnahme nicht unerwähnt bleiben. Diese liegen einmal darin, daß die VU sich verändernden Marktbedingungen wegen langwieriger Genehmigungsverfahren nur schleppend anpassen können. Im Bereich der Sachversicherung, wo permanente technische Veränderungen ständig neuer Risikodefinitionen bedürfen, wirkt sich dieser Umstand besonders nachteilig aus. Individuelle Flexibilität und Innovationstätigkeit werden zusätzlich behindert, wenn - wie das in Ländern mit strikter Bedingungsregulierung häufig feststellbar ist - neue Vertragsbedingungen nicht nur genehmigungspflichtig sind, sondern auch veröffentlicht werden. Dann läßt sich ein er-

folgsträchtiges Produkt von den Konkurrenten einfach 'abschreiben', womit anfängliche Differentialrenten des innovativen Unternehmens rasch schrumpfen werden. Wenn deshalb die Entwicklungskosten nicht zurückverdient werden können, wird die Innovationstätigkeit erlahmen. Spezialisten und Außenseiter werden auf diese Weise abgedrängt.

Dieser Druck zur Vermeidung individueller Vorstöße wird letztlich zu einer verstärkten Hinwendung zu Kooperation und koordinierter Vorgangsweise führen. Vertragsbedingungen werden nicht mehr einzeln sondern im Rahmen eines Verbandes ausgearbeitet und dann kollektiv der Regulierungsbehörde zur Genehmigung vorgelegt. (Nur untergeordnete Bedeutung hat dabei die Frage, ob die Genehmigung schließlich einzeln oder per "Sammelbescheid" erfolgt). Dies trifft sich durchaus mit den Intentionen der Aufsichtsbehörde, die sich ohnehin nicht imstande sähe, eine unübersehbare Menge einzelner und voneinander abweichender Bedingungswerke zu prüfen. Es ist deshalb auch kein Zufall, daß in Ländern mit strikter Bedingungsregulierung häufig "Sammelgenehmigungen" erteilt werden. Die sich daraus ergebenden Folgen für die Wettbewerbsorientierung einzelner VU liegen auf der Hand. Innovationstätigkeit wird nicht mehr individuell sondern in verbandlicher Koordination erfolgen. Qualitätswettbewerb wird weitgehend ausgeschaltet und verlagert sich auf Nebenleistungen (siehe das Beispiel der "Autoanmeldung" bei der Kfz-Versicherung). Akquisitionswettbewerb und Imagepflege werden zu den dominierenden Aktionsparametern der VU.

5. Die Versicherungsaufsicht in Österreich

Die wesentlichen Bestimmungen der Marktregulierung in der österreichischen Privatversicherung sind im Versicherungsaufsichtsgesetz und den dazu erlassenen Verordnungen enthalten (siehe Baran, 1987). Weitere wichtige Bestimmungen finden sich im Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherungsgesetz 1987 sowie im Versicherungsvertragsgesetz. Die Versicherungsaufsichtsbehörde ist der Bundesminister für Finanzen, die Beamten der VAB sind in der Gruppe V/D zusammengefaßt. Es besteht ein materielles Aufsichtssystem mit weitreichenden materiellen Eingriffsrechten. Kennzeichnend für die österreichische Situation ist eine starke *informelle* Regelung, so daß der *Verwaltungspraxis* der VAB eine große Bedeutung zukommt. Dies äußert sich u.a. darin, daß eine Rechtssprechung überhaupt fehlt, dafür brieflichen Mitteilungen der VAB de facto Rechtscharakter zukommt. Durch den starken informellen Charakter der österreichischen Regelungspraxis wird es auch möglich, in bestimmten Fragen Interessensorganisationen wie z.B. Konsumentenvertretungen in den Entscheidungsfindungsprozeß miteinzubeziehen.

5.1 Regelung des Marktzutritts

Die Ausübung des Versicherungsgewerbes ist konzessionspflichtig (§ 4, Abs.1, VAG). Es besteht zwar keine Bedarfsprüfung, aber die VAB kann die Konzession unter bestimmten Bedingungen verweigern. Die in § 4, Abs.3 enthaltenen Bestimmungen für den Marktzutritt verfolgen entweder klar prohibitive Zielsetzungen (Z.3) oder sind höchst unbestimmt (Z.2,4,5) und lassen der Versicherungsaufsichtsbehörde einen großen Spielraum.²³

23) Seit Ende des Weltkriegs wurde zwar noch kein Ansuchen um Erteilung der Konzession zurückgewiesen, aber es ist zu vermuten, daß die Versicherungsaufsichtsbehörde ihre informellen Möglichkeiten genutzt hat, um schon im Vorfeld der Antragstellung unliebsame Bewerber in ihrem Sinn zu beeinflussen.

- 160 -

Zu den Details: Die Konzession kann verweigert werden, wenn

- "nach dem Geschäftsplan.....die Belange der Versicherten nicht ausreichend gewahrt, insbesondere die Verpflichtungen aus den Versicherungsverträgen nicht als dauerhaft erfüllbar anzusehen sind." (Z.2) Der Geschäftsplan hat die Sparten, in denen die Versicherung tätig werden will und die Geschäftsstrategie kundzutun (§ 8 VAG). Weiters enthält er die Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB)²⁴ und die Besonderen Versicherungsbedingungen (BVB) und bei inländischen Unternehmen die Satzung. So sind die Versicherungsbedingungen (und natürlich jede Änderung) genehmigungspflichtig. Bei Lebens- und Krankenversicherungen sind auch die Tarife und die entsprechenden Kalkulationsgrundlagen Teile des Geschäftsplans und damit genehmigungspflichtig (§ 18, Abs.2 VAG). Hier eröffnen sich Möglichkeiten, auf die Geschäftsführung der VU Einfluß zu nehmen.
- wenn "die Eigenmittel nicht ausreichen" (Z.3). §73B VAG macht die notwendige Höhe der Eigenmittel von zwei Kriterien abhängig; in Prozent von der Höhe verschiedener Bemessungsgrundlagen (Abs.4, Z.1-3); in absoluten Summen von der Sparte, die auf jeden Fall unbeschadet der Bestimmungen in Abs.4 erreicht werden müssen (Abs.5, Z.1-3):
 - Mindestens 30 Millionen bei Rechtsschutz-, Kredit- und Transportversicherern
 - Mindestens 70 Millionen bei VU, die nur die Personenversicherung betreiben
 - Mindestens 100 Millionen bei allen anderen Versicherern
 Zum Vergleich: Für die Gründung einer gewöhnlichen Aktiengesellschaft genügen öS 1 Million. Die höheren Eigenkapitalerfordernisse für VU werden mit Konsumentenschutzinteressen begründet ("jederzeitige Erfüllbarkeit der Verpflichtungen"), sind aber auch unzweifelhaft eine Eintrittsbarriere.
- wenn "eine für die Versicherten nachteilige Entwicklung des Versicherungsmarktes zu erwarten ist" (Z.4). Die "Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage" sehen die Versicherten gefährdet, "wenn durch die Erteilung einer neuen Konzession eine solche Aufsplitterung des Versicherungsmarktes erwartet wird, daß es innerhalb der einzelnen Unternehmen nicht mehr zu einem ausreichenden Risikoausgleich kommen kann".²⁵
- "Wenn die beabsichtigte Tätigkeit nicht dem volkswirtschaftlichen Interesse entspricht" (Z.5). Diese Bestimmung wurde noch nie ausjudiziert. Auch Rückschlüsse von anderen Entscheidungen lassen sich schwer ziehen, da die Höchstgerichte ähnliche Stellen keineswegs einheitlich auslegen.

Eine Beurteilung der bestehenden Eintrittsbarrieren durch § 4 VAG wird durch den großen Ermessensspielraum der VAB außerordentlich erschwert.²⁶ Eine Einschätzung aufgrund der Vergangenheit ist ebensowenig möglich, da sich die Marktzutrittsbedingungen durch das VAG seit 1979 wesentlich geändert haben (Wegfall der Bedarfsprüfung). Es scheint jedoch einigermaßen offenkundig, daß die VAB trotz wiederholter Forderungen der Versicherungswirtschaft nach Marktschließung, eine beachtliche Anzahl von neuen Unternehmungen zugelassen hat. Das schließt allerdings nicht aus, daß eine größere Anzahl von Anträgen in den Schubladen der

24) Allg. Versicherungsbedingungen entsprechen den Allgemeinen Geschäftsbedingungen in anderen Branchen. BVB enthalten zu den AVB hinzutretende Ergänzungen für die einzelnen Sparten.

25) Nr. 764 der Beilagen, S. 33

26) Es ist dabei belanglos, ob die faktischen Kompetenzen der VAB nun juristisch als Ermessensspielraum oder bloß als Beurteilungsspielraum auszulegen sind (vgl. Baran, 1987, S. 17). Tatsache ist, daß Z.2, 4 und 5 des § 4, Abs.3 VAG so vage sind, daß sie der VAB ein bedeutende Entscheidungskompetenz überlassen.

VAB "versickerte". Darüber liegen jedoch keine Informationen vor. Was die Wirkung der im internationalen Vergleich sehr hohen Eigenkapitalvoraussetzungen betrifft, kann ebenfalls noch nichts ausgesagt werden, da sie gegenwärtig nur in Form von Übergangsregelungen in Kraft sind.²⁷ Eines ist jedoch auffällig: Die Eigenkapitalvorschriften enthalten eine klare Bevorzugung von Kompositversicherern. Ob dies unter Wettbewerbsgesichtspunkten eine günstige Konstellation ist, ist zumindest diskussionswürdig. Wir werden später nochmals darauf zurück kommen.

5.2 Marktaustritt

Hier ist die Situation in der LV und KV eine grundsätzlich andere als in der SchUV.

KV/LV: Der Versicherungsvertrag kann vom Versicherer prinzipiell nicht gekündigt werden. Aus diesen beiden Sparten können Unternehmen daher nur aussteigen, wenn entweder ein anderer Versicherer den Bestand übernimmt (§ 13 VAG) oder die Verträge normal abgewickelt werden. Zu diesen technischen Schwierigkeiten bei freiwilligen Marktaustritten kommt, daß die Aufsichtsbehörde bei der Genehmigung von Tarifen sich an den Kosten des unrentabelsten Unternehmens orientieren dürfte und so auch unfreiwillige Austritte durch Konkurse vermieden werden.

SchUV: Verträge werden für kürzere Laufzeiten abgeschlossen. Der Versicherer kann den Vertrag nach jedem Schadensfall kündigen. Darüberhinaus kann eine Bestandsübertragung gemäß § 13 VAG erfolgen.

Die Bedeutung der Markteintrittsbarrieren für die Wettbewerbsintensität leuchtet unmittelbar ein. Aber die Möglichkeit, einen Markt schnell und einfach wieder zu verlassen, beeinflusst die Entscheidung über den Markteintritt ebenfalls. Die gegenwärtigen Regelungen zum Marktaustritt erlauben ebensowenig wie die Regelungen zum Markteintritt eine weitergehende Einschätzung, da die VAB durch § 13 VAG wiederum einen weitreichenden Ermessensspielraum hat.²⁸ Aus den Erfahrungen der Vergangenheit kann jedoch gemutmaßt werden, daß die Handhabung dieser Bestimmung nicht sehr restriktiv war, sodaß die Austrittsbarrieren in Österreich als gering einzustufen sind.

5.3 Produkt- und Prämienwettbewerb

Die aufsichtsbehördliche Regulierung ist in einzelnen Sparten unterschiedlich gestaltet. Man kann drei Systeme unterscheiden:

- Geschäftsplangenehmigung ohne Tarifgenehmigung in der SchUV
- Geschäftsplangenehmigung mit Tarifgenehmigung in der LV und KV
- durch Gesetz und Verordnung normierter Preiswettbewerb: Kfz-Haftpflicht

27) Zu einer Einschätzung aus der Sicht der VAB vgl. Daum(1988).

28) § 13 VAG macht die Bestandsübertragung von der Zustimmung der VAB abhängig. Diese kann die Übertragung (und zwar sowohl eine Teilübertragung als auch eine Übertragung im Zuge einer Gesamtrechtsnachfolge) untersagen, wenn "die Interessen der Versicherten nicht ausreichend gewahrt sind oder eine nachteilige Auswirkung der Übertragung auf das Gesamtgeschäft des übernehmenden VU oder eine für die Versicherten nachteilige Entwicklung des Versicherungsmarktes zu erwarten ist".

- 162 -

5.3.1 Die Situation in der SchUV

Den in dieser Sparte tätigen Versichererinnen müssen mit dem Geschäftsplan die Allgemeinen und die Besonderen Vertragsbedingungen genehmigt werden. Die Tarife sind nicht Bestandteil des Geschäftsplans und daher nicht genehmigungspflichtig. Jede Versicherung kann einen individuellen Antrag auf Genehmigung des Geschäftsplans stellen und hätte damit die Möglichkeit, eine eigene Geschäftsstrategie zu entwerfen und gegenüber der Versicherungsaufsichtsbehörde zu vertreten.

In der Praxis legt häufig der Versicherungsverband stellvertretend für seine Mitglieder der Versicherungsaufsichtsbehörde Bedingungen vor. Beantragt ein VU die Genehmigung dieser Bedingungen für das eigene Unternehmen, kann es damit rechnen, daß sie genehmigt werden (vgl. die ganz ähnliche Situation in der BRD beschrieben z.B. bei Meising, 1977). Wo es an Verbandsempfehlungen fehlt, scheinen sich kleinere Firmen bei der Gestaltung ihrer Bedingungen an größeren zu orientieren.

Der Wettbewerb in diesem Marktsegment wird über die Tarife geführt (der ja hier nicht genehmigungspflichtig ist). Besonders bei industriellen Nachfragern, die mit einer entsprechenden Verhandlungsmacht und Kompetenz auftreten können, werden Prämienempfehlungen des Versicherungsverbandes oft so weit unterschritten, daß sie nicht mehr kostendeckend sind. Kreuzsubventionierungen vom Massengeschäft zum Spezialgeschäft sind zwar nicht nachzuweisen, lassen sich aber vermuten.²⁹

5.3.2 Die Situation in der Lebens- und der Krankenversicherung

In diesen Sparten sind im Unterschied zur SchUV auch die Tarife nebst versicherungsmathematischen Tabellen und Sterbetafeln bewilligungspflichtig. In beiden Sparten gibt es Musterbedingungen, die mit dem Versicherungsverband abgesprochen sind und die, wenn sie von einer Versicherung zur Bewilligung vorgelegt werden, von der Versicherungsaufsichtsbehörde akzeptiert werden. Die Tarife werden von den VU einzeln beantragt, der Versicherungsverband veröffentlicht nur Empfehlungen für die Prämiengestaltung. Solange die VU bei der Kalkulation einzelner Kostenkomponenten gewisse Höchstsätze (z.B. Zuschlagsatz für Abschlußkosten) nicht überschreiten, greift die VAB nicht in die Gestaltung der Prämien ein, sondern überprüft nur deren Plausibilität und rechnerische Richtigkeit.

Durch dieses Bewilligungssystem ist ein Preiswettbewerb in der Lebens- und Krankenversicherung weitgehend ausgeschlossen. Winckler (1986) spricht in diesem Zusammenhang sogar von einem "aufsichtsbehördlich vorgeschriebenen Preiskartell". Als Folge der Preisregulierung sieht er einen "kostenintensiven Marktanteilswettbewerb". In der LV wird der Wettbewerb daher bis zu einem gewissen Grad über Gewinnbeteiligungen, in wesentlich stärkerem Ausmaß jedoch über einen Präferenz- und Akquisitionswettbewerb geführt. In der KV ist die Wettbewerbsintensität wegen der kleinen Zahl von Anbietern überhaupt gering einzuschätzen. Zusätzlich wettbewerbsmindernd wirkt, daß sich die Aufsichtsbehörde bei der Tarifgenehmigung offensichtlich am Grenzanbieter orientiert.

29) Nach Aussage von Experten sind Preisnachlässe bis zu 50% im Spezialgeschäft durchaus üblich. Ähnliche Angaben sind aus der BRD bekannt. (Vgl. Röper, 1978.)

5.3.3 Die Situation in der Kfz-Haftpflicht-Versicherung

Seit dem Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherungsgesetz 1987³⁰ verordnet der Bundesminister für Finanzen die Gliederung des Tarifs (§ 8 KHVG). Den Versicherungen steht es frei, für die durch Verordnung festgelegten Kategorien die Preise festzusetzen. Die bestehenden Bonus-Malus-Stufen müssen aber weiterhin nach einheitlichen Prozentsätzen auf diese Grundtarife ermittelt werden. Vor dem aktuellen wirtschaftlichen Hintergrund (= Verluste in der KHV bei fast allen Versicherern) ist mittelfristig eine Erhöhung der Tarife zu erwarten. Der anfängliche Gleichschritt der Tariferhöhungen wurde in der letzten Tarifrunde von einigen kleineren VU durchbrochen.

5.4 Die Vorschriften über Höhe und Veranlagung von Rückstellungen und Risikorücklagen

Die VU müssen von einem großen Teil ihrer Prämieinnahmen aus Sicherheitsgründen Rückstellungen und Rücklagen bilden. In der LV und KV sind die größten Beträge in der Deckungsrückstellung zu veranlagern, in der SchUV fallen nur die versicherungstechnischen Rückstellungen ins Gewicht. In allen Sparten ist überdies eine Risikorücklage als Prozentsatz der Prämieinnahmen zu bilden. Es ist hier nicht der Ort, auf die Details dieser Bestimmungen näher einzugehen. Es genügt festzuhalten, daß diese Bestimmungen die VU dazu verpflichten, einen Großteil ihres Sicherheitskapitals in ganz bestimmte, in der Hauptsache mündelsichere Werte zu veranlagern.

5.5 Die Abgrenzung vom Ausland

Die Geltung des VAG beschränkt sich auf Firmen, die ihren Sitz im Inland haben. "Der Abschluß von Versicherungsverträgen im Ausland zur Deckung eines im Inland gelegenen Risikos ... bedarf daher keiner Erlaubnis".³¹ Andererseits existiert aber in Österreich nicht Dienstleistungsfreiheit, d.h. das VAG verbietet Abschlüsse ausländischer Firmen (ohne Firmensitz in Österreich) im Inland. Nach § 108, Abs.2 VAG schließt das auch die Vermittlung mit ein. Verträge im Ausland dürfen nur einen österreichischen Gerichtsstand bestimmen. Die devisarechtlichen Bestimmungen zeitigen keine besonders einschränkenden Folgen.

Eine Diskriminierung ausländischer Anbieter wird auch im Steuerrecht festgesetzt. Auf Versicherungsverträge, die mit ausländischen Unternehmen abgeschlossen werden, muß die fünffache Versicherungssteuer entrichtet werden. (Für rein inländische Versicherungsverträge beträgt sie derzeit 8,5% bei der Schadenversicherung, 3% in der Lebensversicherung und bei der Krankenversicherung 1%). Die erhöhte Steuer auf Versicherungsverträge ausländischer Firmen wird treffend als Versicherungsfluchtsteuer bezeichnet.

Das Gesetz wendet bei der Konzessionserteilung auf ausländische VU die gleichen Kriterien an wie auf inländische. Die Genehmigung des Geschäftsplans und damit die Erteilung der Konzession kann aber von der Stellung einer Kautionsleistung in entsprechender Höhe abhängig gemacht werden. Tatsächlich werden nur ausländische Firmen zur Kautionsleistung verpflichtet, die mindestens die Hälfte des Eigenkapitals ausmacht, aber auch wesentlich höher sein kann (§ 1 Kautionsverordnung 1987)

30) BGBl. 109/1987

31) Erläuternde Bemerkungen, S.31, Spalte 1

- 164 -

6. Evaluation der Regulierung des Versicherungssystems

Nachdem die wesentlichen Begründungen für Regulierungseingriffe und ihre Kritik sowie eine Darstellung der österreichischen Situation in den vorhergehenden Abschnitten erfolgte, ist dieser Abschnitt nun einer zusammenfassenden Evaluierung gewidmet. Die extrem dürftige Datenlage ebenso wie der hohe Grad an nicht-formellen Eingriffsmöglichkeiten machen eine Beurteilung überaus schwer. Ein Teil der Argumentation bleibt dadurch zwangsläufig im Bereich der Vermutungen und läßt sich nicht durch "harte" Fakten letztgültig belegen. Dennoch erscheinen uns die Aussagen im großen und ganzen ausreichend fundiert, um als Basis für Überlegungen einer De- bzw. Re-Regulierung zu dienen.

Die Diskussion über die Auswirkungen der Regulierungsmaßnahmen im Bereich der privaten VU soll anhand der Effekte auf zentrale Parameter des Gutes "Versicherungsschutz" erfolgen. Folgende Größen erscheinen uns dabei am wichtigsten:

- Sicherheit
- Preise
- Quantität
- Qualität
- Produktvielfalt
- Transparenz
- Risikodifferenzierung
- Innovationsgrad

6.1 Regulierungsauswirkungen auf die Sicherheit

Das vorrangige Ziel der VAB ist der Funktionsschutz, das heißt also die Gewährleistung der Erfüllbarkeit der Verpflichtungen aus den Versicherungsverträgen. Diese Priorität ist aus der historischen Betrachtung verständlich, beginnt doch die Geschichte der Regulierung im Versicherungsbereich regelmäßig mit Bankrotten. Zum Zweck der Solvenzkontrolle gibt es ein System von Vorschriften, die die Liquidität des VU zu jedem Zeitpunkt erhalten sollen. Diese Solvabilitätsregulierung umfaßt vier Bereiche:

- Vorschriften zur Eigenmittelausstattung: Die im internationalen Maßstab extrem hohen Eigenmittelvoraussetzungen, die z.B. die EG-Richtlinien weit überschreiten, sorgen für beträchtliche Eintrittsbarrieren und lassen deshalb nur Unternehmen zu, die über ein entsprechendes Finanzpotential verfügen. Die Gefahr eines risikoreichen Geschäftsgebahrens wird durch die im Falle eines Konkurses hohen Verluste an Eigenkapital reduziert.
- Vorschriften zum Deckungskapital: Die Vorschriften zu den versicherungstechnischen Rückstellungen basieren auf vorsichtigen Kalkulationsgrundsätzen. Durch die Verpflichtung zur jährlichen Rechnungslegung kann die VAB relativ rasch eine kritische Situation erkennen. Die Vorschriften zum Deckungskapital sind also nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Risikoverminderung ex ante sondern auch als Signal an die VAB ex post, also bei bereits eingetretenen, möglicherweise noch sanierbaren Zahlungsschwierigkeiten, zu sehen. In Österreich übersteigen die Rückstellungen das jährliche Prämienaufkommen bei weitem.

- **Veranlagungsvorschriften:** Das Deckungskapital und die versicherungstechnischen Rückstellungen sind in besonders sicheren Anlageformen (z.B. mündelsicheren Wertpapieren) zu halten. Dadurch ist das Risiko einer Entwertung gering, allerdings ist auch die Verzinsung entsprechend niedriger.
- **Prämienregulierung:** In der LV sowie KV sind die Prämien genehmigungspflichtig. Obwohl dies kein direktes Instrument der Solvabilitätskontrolle darstellt, kann doch die VAB extrem niedrige Prämien, die in der Folge unter Umständen zu Zahlungsschwierigkeiten bei dem betreffenden VU führen, auf diese Weise vermeiden.

In Summe dürften diese Maßnahmen ausreichen, um die Wahrscheinlichkeit eines Konkurses praktisch auf 0 zu reduzieren. Die Tatsache, daß seit dem Phoenix-Zusammenbruch im Jahre 1936 in Österreich kein VU mehr Konkurs anmelden mußte, kann als Erfolgsbeweis der Wirksamkeit des Funktionsschutzes angesehen werden.

Es stellt sich dabei allerdings die Frage, ob angesichts der massiven Bündelung von Einzelmaßnahmen nicht von einer "Überregulierung" gesprochen werden kann. Läßt sich z.B. das Ziel des Insolvenzschutzes nicht schon durch die Mindestkapitalvorschriften erreichen? Es ist nicht ganz einzusehen, warum Unternehmen, deren Eigenkapital 70 oder 100 Mill. S und, bei entsprechender Expansion des Geschäftsumfanges, auch darüber beträgt, eine Geschäftspolitik betreiben sollten, die dieses Kapital leichtfertig auf das Spiel setzt. Andererseits wird durch die Aufrechterhaltung bestimmter Solvabilitätsmargen, d.h. eines bestimmten Verhältnisses zwischen Rückstellungen und Geschäftsumfang, ebenfalls das Risiko eines Konkurses drastisch reduziert. In diesem Falle erscheinen wiederum allzu hohe Eigenmittelvoraussetzungen nicht notwendig. Diese Betrachtung zeigt, daß die aufgezählten Instrumente eher in einem substitutiven als in einem komplementären Verhältnis zueinander stehen. Es wäre deshalb eine sorgfältige Evaluation vonnöten, welche Regelungen im Sinne einer optimalen Solvabilitätskontrolle unabdingbar und welche u.U. verzichtbar - da sie von der Wirkung in anderen Regelungen enthalten sind - erscheinen. Es ist klar, daß die Kosten einer Überregulierung, von der ja alle Unternehmen der Branche betroffen sind, letztlich Auswirkungen auf die Preise haben müssen und deshalb vom Konsumenten zu tragen sind. Dieser trade-off zwischen Sicherheit und überhöhten Tarifen bedarf deshalb einer expliziten Bewertung durch die Konsumenten. Dies wäre umso dringlicher, als - wie bereits weiter oben ausgeführt - die mit einer strikten Solvabilitätskontrolle verbundene Bestandgarantie zusätzliche Effizienzverluste erwarten läßt.

Überdies zeigt die internationale Erfahrung, daß die Insolvenzproblematik gemeinhin übertrieben wird. Ein Vergleich verschiedener Länder zeigt zwar, daß Länder mit strikterer Solvenzregulierung eine geringere Anzahl von Insolvenzen aufweisen. Sehr oft können jedoch Unternehmen, die technisch insolvent sind, wegen der im Unternehmens-"goodwill" gebundenen Marketing- und Errichtungskosten durchaus einen positiven Firmenwert repräsentieren, sodaß sie von anderen VU übernommen werden (Finsinger/Pauly, 1986).

6.2 Regulierungsauswirkungen auf die Preise

Das Niveau der Preise bei gegebener Menge und Qualität wird durch drei Faktoren bestimmt: Kosten, Marktstruktur und direkte Preisregelungen. In Bezug auf die Kosten läßt sich ein starker trade-off zur Sicherheit erkennen. Denn hohes Eigen- und Deckungskapital, wobei letzteres zusätzlich in mündelsichere und dementsprechend niedrig verzinsten Titeln veranlagt werden muß, haben natürlich eine Opportunitätskostenseite. Eigenmittel und Rückstellungen sind jedoch unterschiedlich zu beurteilen. Bei Eigenmitteln trägt das VU bzw. dessen

- 166 -

Eigentümer die Kosten, während bei Rückstellungen letztlich die Versicherungsnehmer im Wege erhöhter Prämien die Kosten tragen. Hohe Eigenmittel sind vor allem in der Anfangsphase von Bedeutung: Sie verhindern in zweifelhafter Absicht erfolgte Firmengründungen, bedeuten Sicherheitskapital und lassen nur Firmen mit einer gewissen Mindestgröße in den Markt. Deckungskapital wird hingegen üblicherweise in Prozent des Prämienvolumens gebildet. Dies bedeutet, daß bei untertariften Verträgen auch die Reserven zu gering sein müßten, es sei denn, die VAB sorgt für einen "Sicherheitspolster", was wiederum im Durchschnitt zu einer überhöhten Reservenbildung führen muß.

Verschärft wird dieses Problem der Reservenbildung durch die Veranlagungsvorschriften. Diese entsprechen nämlich keineswegs portfeuille-theoretischen Grundsätzen, sondern setzen offenbar Sicherheit ausschließlich mit "mündelsicheren inländischen Anlagen" gleich.³² Es ist offensichtlich, daß dadurch auf zum Teil beträchtliche Zinsdifferenzen verzichtet wird. Die geringfügige Lockerung diesbezüglich in der Novelle zum VAG ändert diese Einschätzung nur unwesentlich.³³

Zusätzlich zur "reinen" Solvabilitätskontrolle sind in der LV und KV auch die Prämien genehmigungspflichtig. Das bedeutet, daß alle VU die Tarife nach einheitlichen Kalkulationsgrundlagen, d.h. im wesentlichen nach fixen Prozentsätzen auf die Versicherungssumme, verrechnen müssen. Falls die VAB ihre Politik des Solvenzschutzes nicht konterkarieren will, müssen diese Prozentsätze hoch genug sein, damit auch das kostenintensivste Unternehmen die Solvabilitätsvorschriften einhalten kann.³⁴ Damit geht aber die wichtige Anreizfunktion zu Kostensenkungen zumindest teilweise verloren und der Marktanteilswettbewerb wird über andere, meist kostensteigernde Kanäle geführt. In Österreich geschieht dies offensichtlich über ein relativ aufwendiges Vertriebssystem, dem Vertretersystem,³⁵ wobei stets ein vom VU in der Regel angestellter Versicherungsvertreter zwischengeschaltet ist.³⁶ Das führt zu Abschlußkosten von durchschnittlich 7% der Versicherungssumme (bei einigen Unternehmen der LV betragen sie sogar 10% und mehr), was angesichts einer relativ starken Standardisierung der betroffenen Versicherungsprodukte, bei denen Beratungsleistungen keineswegs in einem übergroßen Ausmaß notwendig erscheinen, ökonomisch schwer zu rechtfertigen ist.

Die Prämienregulierung führt, wie schon erwähnt, zu einer tendenziellen Angleichung der Prämien im LV- und KV-Bereich. Der Beitrag der Prämienregulierung sollte dabei allerdings nicht überschätzt werden. Auch ohne

32) Hier zeigt sich ein grundsätzliches Problem der Regulierung in voller Schärfe: Aufgrund der Schwierigkeit der Aufsichtsbehörde Portfeuille-Entscheidungen eines Unternehmens beurteilen zu können (entweder weil juristisch gebildete Aufsichtsbeamte zu geringe portfeuille-theoretische Kenntnisse haben oder, was wahrscheinlicher ist, der Informationsstand über die Entscheidungsgrundlagen des Unternehmens nicht ausreichend ist), muß diese zu einfachen und leicht überschaubaren Grundregeln Zuflucht nehmen. Die Befolgung dieser Richtlinien wird in der Regel aber zu ökonomisch ineffizienten Ergebnissen führen.

33) Ein Beispiel für die weiterhin bestehenden Mängel des VAG ist in § 77, Abs.2 zu finden, durch den es erlaubt wird, Aktien und Investmentzertifikate im Ausmaß von 10 % des Deckungserfordernisses dem Deckungsstock zuzuführen. Investmentzertifikate dürfen jedoch nur aus (festverzinslichen) Rentenfonds stammen, was insofern sinnwidrig ist, als Investmentfonds - seien sie nun Renten-, Aktien- oder gemischte Fonds - per se schon wegen der 'interen' Risikostreuung eine sicherere Geldanlage bedeuten als Aktien. Aus dem gleichen Grund ist die Beschränkung von 1 % für einzelne Anlagen, die für Aktien aus Gründen der Risikostreuung begründet sein mag, für Investmentzertifikate wenig sinnvoll (vgl. auch Prebil, 1988).

34) Diese Orientierung am Grenzanbieter zeigt sich im Bereich der LV deutlich, wo regelmäßig große Überschüsse gemacht werden. Ein Teil dieser Überschüsse wird in Form von Gewinnbeteiligungen an die Versicherungsnehmer wieder rückvergütet.

35) Man kann im wesentlichen vier verschiedene Vertriebssysteme unterscheiden: Das Maklersystem, bei dem ein unabhängiger Makler im Auftrag der Kunden an die VU herantritt und bei Vertragsabschluß Provision kassiert. Das Vertretersystem, bei dem ein angestellter Versicherungsvertreter nur auf Rechnung einer Versicherung arbeitet und dafür einen bestimmten Teil seines Einkommens in Form von Provisionen kassiert. Das Direktsystem, bei dem nebenberuflich arbeitende Mitarbeiter für Versicherungsabschlüsse Provision kassieren. Die Schalter-Polizze, bei der der Versicherungsvertrag direkt am 'Schalter' des VU abgeschlossen wird. Diese dem Alltagsgebrauch entnommene Terminologie unterscheidet sich allerdings von der versicherungswissenschaftlichen, insbesondere was die Definition des Begriffes 'Direktssystem' betrifft (vgl. dazu Jirsa/Oppl, o.J., S.97ff)

36) Der Kfz-Haftpflicht-Bereich ist die einzige Massensparte, wo seit einiger Zeit auch die 'Schalter-Polizze' angeboten wird.

Prämienregulierung besteht aufgrund der geringen Anbieterzahlen (zumindest im Massengeschäft) ein Tendenz zu einheitlichen Preisen, da der Versicherungsverband regelmäßig Prämienempfehlungen für seine Mitglieder veröffentlicht. Es gibt Hinweise dafür, daß im Bereich der Schadenversicherung kleine Versicherungsnehmer Prämien bezahlen, die weit über dem tatsächlichen Schadensrisiko liegen. Im Großkundengeschäft werden die Prämienempfehlungen hingegen durch scharfen Rabattwettbewerb unterlaufen.

6.3 Regulierungsauswirkungen auf Quantität und Risikodifferenzierung

Die Theorie der Versicherungsmärkte zeigt, daß VU unter bestimmten Bedingungen dem Problem der negativen Auslese durch Rationierungen begegnen können, Versicherungsmärkte unter den getroffenen Voraussetzungen also zur Unterversorgung tendieren. Eine mögliche Lösung für dieses Dilemma besteht in einer Differenzierung der Verträge nach Risikogruppen. Da die tatsächliche Risikoverteilung eines Versicherungsnehmers in den wenigsten Fällen bekannt ist, ziehen die VU meist bestimmte, mit den Parametern der Risikoverteilung korrelierende Indikatoren wie Alter, Beruf, Geschlecht, Wohnort, bisher eingetretene Schadensfälle usw. zur Risikodifferenzierung heran. Konsequenterweise läßt sich in Ländern mit relativ liberalem Aufsichtsrecht eine sehr feine Differenzierung der Verträge nach den angeführten Risikoindikatoren beobachten.

Mit dieser Risikodifferenzierung wird erreicht, daß einzelne Versicherungsnehmer Prämien bezahlen, die dem erwarteten Schadensausmaß sehr nahe kommen. Dadurch werden sowohl Probleme des "moralischen Risikos" als auch der "negativen Auslese" besser in den Griff bekommen, sodaß insgesamt wohlstandssteigernde Wirkungen zu erwarten sind. Die häufig vorgebrachte Auffassung, daß dadurch die verteilungspolitischen Ziele der Versicherung nicht erfüllt werden können, ist aus zweifachem Grund nicht stichhältig. Einerseits werden im Falle einer einheitlichen Prämie die verteilungspolitischen Ziele der Versicherung ebenfalls nicht erfüllt, da Gruppen mit niedrigem Risiko aus dem Markt gedrängt werden, obwohl sie bereit wären, Prämien zu zahlen, die den VU Gewinne einbrächten. Andererseits können verteilungspolitische Grundsätze im Bereich der privaten Versicherung doch nur einen Risikoausgleich innerhalb von Gruppen mit zumindest ähnlicher Risikoverteilung bedeuten. Eine Subventionierung von Hochrisiko- durch Niedrigrisiko-Gruppen läßt sich nur unter sozialpolitischen nicht aber unter versicherungswirtschaftlichen Gesichtspunkten rechtfertigen. Dies würde aber eine explizite Einbeziehung des Bereichs der privaten Versicherung in sozialpolitische Orientierungen notwendig machen.

In einem System der Preisregulierung tritt das Problem der Unterversorgung aufgrund von Rationierungen *seitens der VU* nicht auf. Andererseits werden die klassischen Probleme "moral hazard" und "adverse selection", letzteres im Haftpflicht-Bereich ausgenommen, virulent, da eine effiziente Risikodifferenzierung für eine Gesamtbranche viel schwieriger ist und die VAB deshalb in der Regel nur eine sehr geringe Differenzierung zuläßt. Ein möglicher Ausweg für das Problem der negativen Auslese scheint in der Einführung von Versicherungspaketen³⁷ zu liegen. Dieser Weg wurde zum Teil in Schweden beschritten. Das Problem der Versicherungspakete dürfte allerdings darin liegen, daß es zu einer Überversorgung und, was schwerwiegender ist, zu Doppelversicherungen, d.h. ein und derselbe Schadensfall wird durch zwei sich überschneidende Versicherungsverträge gedeckt, kommt (vgl. Skogh, 1986).

³⁷⁾ Darunter sollen Verträge verstanden werden, die mehrere Versicherungsfälle unter einer Police vereinen (z.B. Unfall- gekoppelt mit Lebensversicherung).

- 168 -

Eine besonders merkwürdige Situation besteht in Österreich im Bereich der Kfz-Haftpflicht-Versicherung, wo zwar nicht der Tarif, jedoch die Risikodifferenzierung im Rahmen des Bonus-Malus-Systems einer Regulierung unterliegt. Es läßt sich theoretisch leicht nachweisen, daß dies zu einer ineffizienten Tarifstruktur führen kann (Abele/Winkler, 1988). Empirisch zeigt sich dies etwa dadurch, daß einige VU ihre Tarife anlässlich der letzten Tarifanpassung durch überproportionale Akquisitionen im Bonus-Bereich deutlich senken konnten (relativ gesehen!) bzw. Malus-Fahrer in der Regel zu beträchtlichen "freiwilligen" Zusatzversicherungen angehalten werden.

6.4 Regulierungsauswirkungen auf Produktvielfalt und Transparenz

Von der Risikodifferenzierung grundsätzlich zu unterscheiden ist die Produktdifferenzierung, die eine Variation im außertarifären Bereich, etwa Laufzeit, Versicherungssumme, Kündigungsbedingungen etc. bedeutet. Bezüglich der Effizienzbetrachtungen im Zusammenhang mit der Produktvielfalt kann auf das theoretische Kapitel in diesem Projektbericht verwiesen werden. Es genügt hier festzustellen, daß eine höhere Varietät zu einer besseren Versorgung führt, da auch speziellere Verbraucherwünsche berücksichtigt werden könne. Hand in Hand mit der Produktvarietät ist das Problem der Markttransparenz zu betrachten.

Grundsätzlich gilt natürlich, daß eine höhere Varietät die Transparenz vermindert, allerdings gilt nicht notwendigerweise das Umgekehrte. Das österreichische Versicherungssystem scheint in weiten Bereichen ein Lehrbuchbeispiel für die Unerlaubtheit dieses Umkehrschlusses zu sein. Der Bereich LV soll zur Illustration für diese Behauptung dienen. Obwohl in der LV Bedingungs- und Prämienregulierung vorliegt und aus diesem Grund sowohl die Produktvielfalt als auch die Streuung der Auszahlungsbeträge bei gleichen Prämien eher gering ist,³⁸ kann doch keineswegs von Markttransparenz gesprochen werden. Denn anstelle der Angabe von Ertragsraten, welche den Vergleich mit alternativen Veranlagungsformen erlauben würden, folgt die Anwerbung von Kunden durch problematische Berechnungen von "Versorgungslücken" in der gesetzlichen Sozialversicherung. Dabei wird mit beträchtlichen nominellen Leistungen aus der Lebensversicherung, die ihrerseits wiederum auf unsicheren Hochrechnungen über zu erwartende Gewinnbeteiligungen beruhen, argumentiert (Winckler, 1986). Eine Trennung von Kosten der Spar- und Risikokomponente, die für die Berechnung von Ertragsraten unerläßlich wäre, unterbleibt üblicherweise völlig. Derartige Berechnungen könnten mit geringem Aufwand auf Mikrocomputern automatisiert werden und würden diverse "Beratungsgespräche" wesentlich effektiver gestalten. Gänzlich problematisch wird diese Praxis durch das sich neuerdings großer Beliebtheit erfreuende Direktvertriebssystem, bei dem nebenberufliche Mitarbeiter, welche im Schnellsiedekurs die Basisterminologie kennenlernen, neue Versicherungsnehmer im Verwandten- und Bekanntenkreis anwerben.³⁹ Die ohnehin geringe rationale Entscheidungsgrundlage wird hier durch eine emotionale Komponente zusätzlich verzerrt.

Pauschal betrachtet kommen wir damit zu dem paradoxen Ergebnis, daß die mit der Zielsetzung des Verbraucherschutzes erlassenen einschneidenden Bestimmungen der Bedingungs- und Tarifregulierung in der derzeitigen Form zwar in ihren negativen Auswirkungen, nämlich einer geringen Produktdifferenzierung, spürbar werden, andererseits aber nicht ausreichend sind, um die positiven Wirkungen, nämlich Schaffung einer entspre-

38) In den vergangenen Jahren wurden mehrmals die wichtigsten LV-Verträge in Magazinen wie 'Trend' oder 'Gewinn' veröffentlicht. Obwohl diese Vergleiche angesichts einer Prämienregulierung doch überraschende Abweichungen zeigen, ist eine gewisse vereinheitlichende Tendenz, in dem Sinne, daß extreme Abweichungen nach oben oder unten vermieden werden, dennoch zu erkennen.

39) Die geringe Qualifikation der österreichischen Versicherungsvertreter ist ein schon seit langem beklagtes Manko der VU (siehe z.B. Sternfeld, 1979).

chenden Markttransparenz, hervorzubringen. Daß dieses Ergebnis gar nicht so unerwartet ist, wie es auf den ersten Blick anmutet, zeigt die Situation in der BRD, die mit der österreichischen in einem hohem Grade korreliert (vgl. Finsinger, 1983).

6.5 Regulierungsauswirkungen auf Qualität und Innovationsgrad

Versteht man unter Qualität die Wahrscheinlichkeit der Schadensübernahme seitens des VU, so läßt sich die Frage nach der Qualität unter dem Sicherheitsaspekt betrachten. Allerdings ist die Sicherheit nur *eine* Qualitätskomponente, neben der noch eine Vielzahl von anderen existieren (z.B. Schnelligkeit der Schadensabwicklung, Deckungsumfang, Variabilität der Laufzeit, Kpndigungsbestimmungen usw.). Schließen wir unter die Eigenschaften des Gutes Versicherung auch den Innovationsgrad mit ein, dann bewegen wir uns überhaupt auf einer völlig anderen Ebene der Qualitätsmerkmale.

Durch eine strikte Bedingungsregulierung wird in Österreich dafür gesorgt, daß die am Versicherungsmarkt angebotenen Versicherungsleistungen eine Mindestqualität aufweisen. Gleichzeitig ergibt sich durch diese Bedingungsregulierung ein starker Standardisierungsdruck. Dieser hat positive und negative Konsequenzen. Die positiven Konsequenzen sind in einer leichteren Überschaubarkeit des Marktes zu sehen, obwohl die Wirkungen der Standardisierung auf die Markttransparenz gerne zu hoch eingeschätzt werden. Negative Auswirkungen sind vor allem in der fast gänzlichen Ausschaltung eines Qualitätswettbewerbes zu sehen. Durch einen starken Zwang zur Koordination wird individuelles Vorgehen, vor allem auch was die Innovationsbereitschaft betrifft, weitgehend unterbunden. Denn neuentwickelte Produkte müssen zuerst durch eine langwierige Genehmigungsmechanik. Nachahmer haben es dann viel leichter, diese Bedingungen genehmigt zu bekommen, da sie ja auf bereits existierende Genehmigungen hinweisen können. So scheint der Preis für eine durch Bedingungsregulierung garantierte Mindestqualität in einer geringen Flexibilität und Innovationsfreude zu liegen.

7. Zusammenfassung und Reformvorschläge

7.1 Die wesentlichen Ergebnisse dieser Untersuchung

Die wichtigsten Resultate aus der vorangehenden Untersuchung können folgendermaßen zusammengefaßt werden:

- Österreich ist durch einen stark oligopolisierten Versicherungsmarkt gekennzeichnet. Das macht Vorschläge zu einer weitgehenden Liberalisierung bedenklich, solange nicht gleichzeitig eine verstärkte Wettbewerbsaufsicht gefordert wird.
- Das Angebot auf österreichischen Versicherungsmärkten ist durch eine weitgehende Intransparenz gekennzeichnet. Dies ist weniger ein Spezifikum des österreichischen Marktes, sondern ist eher in der Natur des Versicherungsgeschäftes begründet. Immerhin ist bemerkenswert, daß trotz einschneidender Bedingungsregulierung keine Verbesserung im Hinblick auf eine gesteigerte Markttransparenz beobachtet werden kann.
- Die Solvabilitätsvorschriften garantieren zwar hohe Sicherheit, scheinen andererseits jedoch überzogen zu

- 170 -

sein und zeugen von einer geringen Sachkenntnis in Veranlagungsfragen.

- Das gegenwärtige Regulierungssystem scheint wenig geeignet zu sein, Kostenbewußtsein und Kosteneffizienz bei den VU zu fördern. Hauptmerkmale gravierender allokativer und produktiver Ineffizienzen sind großzügige Kreuzsubventionierungen und eine Orientierung am Grenzanbieter. Eine Mißbrauchsaufsicht fehlt völlig.
- Durch eine schwerfällige Bedingungsgenehmigung wird zwar eine gewisse Mindestqualität garantiert, der Preis für diese Mindestqualität ist jedoch in Form einer geringen Flexibilität und Innovationsfreude der österreichischen VU zu bezahlen.

7.2 Reformvorschläge

Aus den bisherigen Überlegungen sollte deutlich geworden sein, daß das gegenwärtige Regulierungssystem in der Privatversicherungswirtschaft reformbedürftig ist. Die Novelle 1987 des VAG ebenso wie das KHVG 1987 bedeuten zweifellos einen Fortschritt bei den Bemühungen, das österreichische Privatversicherungssystem auf Europa-Kurs zu bringen. Der gegenwärtige Stand der Regelungen kann jedoch aus ökonomischer Sicht nicht befriedigen. Es existieren unserer Auffassung nach eine Reihe von Möglichkeiten, die statische ebenso wie die dynamische Effizienz der Versicherungswirtschaft zu erhöhen, ohne dabei das vorgegebene Ziel des Funktions- bzw. Gläubigerschutzes zu verletzen.

Es lassen sich dabei konsumenten- von gläubigerpolitischen Reformmaßnahmen trennen. Die gegenwärtig dominant gläubigerpolitische Ausrichtung der Versicherungsaufsicht hätte sich dabei mehr in Richtung der Erfüllung konsumentenpolitischer Aufgaben zu verschieben.

Wichtige konsumentenpolitische Reformschritte wären:

● Erhöhung der Markttransparenz

Zur Erleichterung der Informationsbeschaffung der Konsumenten sind eine Vielzahl von Möglichkeiten gegeben. Eine wichtige Maßnahme wäre die Verpflichtung der VU, für einzelne abgegrenzte Versicherungsdienste "Einheitspreise" anzugeben. Das würde bedeuten, daß die Prämie für ein genau abgegrenztes Risiko für eine Haftungssumme von z.B. öS 1,000,000.- angegeben werden müßte. Insbesondere bei Versicherungspaketen müßte diese "Einheitspreisauszeichnung" für alle Bestandteile des Paketes gefordert werden. Das würde z.B. in der Erlebensversicherung bedeuten, daß der "Einheitspreis" für die verschiedenen Risikokomponenten ebenso wie die Verzinsung des Sparanteils gesondert ausgewiesen werden müßte. Damit wäre nicht nur ein Vergleich zwischen unterschiedlichen Versicherungsangeboten sondern auch einer mit alternativen Sparformen ermöglicht. Sinnvollerweise wäre diese Verpflichtung nur in den Massensparten zu fordern.

Weiters wäre eine zentrale Sammlung und jährliche Veröffentlichung der Tarife zu fordern. Um eine Überlastung der Konsumenten ebenso wie der Publikationsstelle zu vermeiden, könnte diese Veröffentlichungspflicht auf bestimmte "Ecktarife" eingeschränkt werden. Dies wäre insbesondere dann möglich, wenn sich die Tarife aller VU auf bestimmte "Musterverträge" (siehe den Vorschlag eines Mustervertrages weiter

unten) beziehen würden. Die Verbreitung dieser Publikation könnte den Medien, Konsumentenschutzorganisationen sowie dem interessierten Publikum überlassen werden.

Eine zentrale Rolle in jedem Markt mit komplexen Informationsstrukturen spielen die Vermittler. Im Bereich der Versicherungen sind das die unabhängigen Makler. Ihre Aufgabe besteht im "Pooling" der Information und in der Weitergabe dieser Information an den Konsumenten. Auf diese Weise können kundenspezifische Versicherungsverträge ausgehandelt werden. Eine konsumentenorientierte Politik würde demnach eine Forcierung des Maklerwesens bedeuten. Dies würde natürlich gleichzeitig auch schärfere Kontrollbestimmungen für dieses Gewerbe bedeuten, damit nicht bekannte Probleme auf einer anderen Ebene erneut auftauchen.

Qualitative Informationen sind durch die Veröffentlichung einer Beschwerdestatistik zu erwarten. Dadurch würden große Anreize auf der Seite der VU geschaffen, das Service und die Schadensabwicklung kundenfreundlich zu gestalten. Die VU könnten mit Recht in ihrer Werbung auf eine gute Position in dieser "Versicherungs-Pannenstatistik" hinweisen.

Auf Eggerstedt (1987a) geht der Vorschlag zurück, sogenannte Musterbedingungen zu schaffen. Eine ausführlichere Diskussion dieser Maßnahme, die als Alternative zur Bedingungsgenehmigung entworfen wurde, ist aus Platzgründen leider nicht möglich. Die Grundidee besteht darin, für jede Versicherungsart ein Musterbedingungsvertragswerk zu schaffen, für das alle VU Preise anzugeben hätten. Diese Musterbedingungen, die in etwa die Funktion einer Ö-Norm erfüllen, dienen dem Konsumenten als Orientierung, wobei jedoch Deckungsausschlüsse und -erweiterungen durch entsprechende Prämienabschläge oder -aufschläge auf der Basis individueller Vereinbarungen möglich sein sollten. Damit hätte jeder Versicherungsnehmer die Möglichkeit, einen individuellen Vertrag abzuschließen, ohne gleichzeitig auf einen Vergleichsmaßstab verzichten zu müssen. Die Ausarbeitung und Fortentwicklung der Musterbedingungen wäre Aufgabe der Versicherungsverbände und der VAB. Da sich individuelle VU von diesen Bedingungen beliebig weit absetzen können (solange sie nur auch den Mustervertrag anbieten), wäre einem innovativem Verhalten der VU keine Schranken gesetzt.

● *Kartellrechtliche Aufsicht*

Ein bedeutendes Problem stellt sich in Österreich durch die stark oligopolistische Anbieterstruktur der Versicherungswirtschaft. Es ist deshalb nicht unbedingt zu erwarten, daß z.B. durch eine Liberalisierung des Aufsichtsrechts (Anpassung an EG-Richtlinien) die VU in einen stärkeren Leistungswettbewerb eintreten. Diese Befürchtungen haben durch die Ereignisse in der Anfangsphase nach der Freigabe des Kfz-Tarifes Bestätigung erhalten. Wie die theoretische Diskussion gezeigt hat, läßt sich eine wettbewerbspolitische Ausnahmestellung des Versicherungsbereichs nicht begründen. Es besteht deshalb auch kein Anlaß, den Versicherungsbereich von einer kartellrechtlichen Kontrolle auszugrenzen. Der Konzentrationsgrad des Versicherungsbereichs läßt es im Gegenteil sehr notwendig erscheinen, die VU in das Kartellrecht zu integrieren. Dies entspräche auch dem geltenden EG-Recht, das keine Bereichsausnahme für Versicherungen kennt. Der Wettbewerbsaufsicht käme dabei eine Priorität gegenüber der Fachaufsicht zu. Dies hätte den zusätzlichen Effekt, daß die Kontrolltätigkeit der VAB indirekt selbst einer gewissen Kontrolle unterliegt.

● *Verbesserte Datenbasis*

Eine wichtige Maßnahme wäre die Verbesserung der von der VAB jährlich erstellten Datenbasis. Dies wür-

- 172 -

de konsumenten- und wirtschaftspolitischen Institutionen einen verbesserten Einblick in die Kalkulationsgrundlagen der VU gewähren. Hier wäre zunächst einmal eine Trennung der im Posten: "Abgegrenzte Versicherungsleistungen, Schadenbearbeitung, Schadenverhütung und Prämienrückgewähr" enthaltenen Aufwandsbestandteile vonnöten. Nur dann ließe sich die Kostenstruktur der einzelnen VU sinnvoll miteinander vergleichen. Weiters wäre es von größter Wichtigkeit, Gewinn- und Verlustrechnungen, Versicherungssummen und Polizzenanzahl in den Subsparten der SchUV zumindest näherungsweise in ähnlicher Detailliertheit zur Verfügung zu haben wie in der LV. Damit wäre nämlich ein Einblick in die interne Kreuzsubventionierung als wichtiger Gradmesser allokativer Ineffizienzen gegeben.

● *Einbezug von Konsumentenschutzorganisationen*

Durch einen verstärkten Einbezug von Verbraucherorganisationen in den Entscheidungsfindungsprozeß, wie dies teilweise heute schon geschieht, könnten bereits ex ante verbraucherpolitische Forderungen berücksichtigt werden. Überdies würde dies einem verstärkten Informationsaustausch zwischen Konsumenten und Regulierungsbehörde entgegenkommen.

● *Einrichtung eines Schiedsgerichtes*

In vielen Fällen können es Versicherungsnehmer bei einem aus ihrer Sicht rechtswidrigem Verhalten seitens des VU nicht wagen, dieses gerichtlich zu belangen, müssen sie doch annehmen, daß das VU mit allem ihm zur Verfügung stehenden Mitteln versuchen wird, eine Entscheidung zu seinen Gunsten herbeizuführen. Das Risiko, neben einer verlorenen Rechtssache auch noch die Gerichts- und Anwaltskosten zu berappen, ist dem Konsumenten meist zu groß. Es ist deshalb zu fordern, daß die VAB eine unabhängige Schiedsstelle errichtet, die - unter Zurateziehung der Sachkenntnis der Aufsichtsbeamten - in Streitfällen eine verbindliche Entscheidung erläßt.⁴⁰ Der große Bedarf nach einem solchen Schiedsgericht äußert sich allein schon in der riesigen Anzahl von Beschwerdefällen bei Konsumentenschutzorganisationen. Eine Entscheidung des Schiedsgerichtes könnte zwar immer noch vor Gericht angefochten werden, nur hätte der Versicherungsnehmer dann eine größere Gewißheit in Bezug auf die Durchsetzungschancen seiner Ansprüche.

● *Verpflichtung zur "Schalterpolizze"*

In Massengeschäftssparten erscheint eine Verpflichtung zur "Schalterpolizze" oder u.U. auch zur "Korrespondenzpolizze" als Alternative zum Vertragsabschluß über den Versicherungsvertreter eine sinnvolle Ergänzung zu sein. In vielen Fällen sind Versicherungsnehmer selbst in der Lage, aus einer Angebotspalette den für sie richtigen Vertrag auszuwählen. Dies wird umso eher möglich sein, als die weiter obenstehenden Maßnahmen zur Transparenzerhöhung berücksichtigt würden. Extrem expansive "Versicherungsdiskonter" in den USA und in Großbritannien lassen das in Österreich dominierende Vertretersystem zunehmend antiquiert erscheinen.

Gläubigerschutzpolitische Maßnahmen sind letztlich von konsumentenschutzpolitischen nicht zu trennen, da durch eine bestimmte Form der Solvabilitätsregulierung auch die gesamte Geschäftspolitik eines VU betroffen ist. Die folgenden Reformvorschläge werden deshalb eher aus formellen als aus materiellen Überlegungen dem Gläubigerschutz zugeordnet. Gerade weil das gegenwärtige Regulierungssystem den Gläubigerschutz auf Ko-

⁴⁰ Eine solche Institution existiert z.B. in Form eines Ombudsmannes aufgrund freiwilliger Übereinkünfte der VU seit 1981 in Großbritannien (Tapp, 1986).

sten des Konsumentenschutzes in den Vordergrund stellt, erscheint auch eine grundlegende Reformierung der Solvabilitätsregulierung geboten.

Wichtige gläubigerpolitische Reformmaßnahmen wären:

- *Änderung der Eigenkapitalvorschriften*

Die gegenwärtigen Eigenkapitalvorschriften erscheinen uns nicht geeignet, den Wettbewerb unter den VU zu stärken. Durch die gültigen Vorschriften ergibt sich ein "bias" in Richtung Kompositversicherer, da nur in 3 Einzelsparten der Schadenversicherung mit einem (ohnehin schon beträchtlichen) Eigenkapital von 30 Mio. öS das Auslangen gefunden wird. Die Eintrittsbarriere für kleinere Versicherungen, die sich u.U. in anderen Sparten der Schadenversicherung etablieren wollen, sind mit 100 Mio öS extrem hoch.⁴¹ Hingegen scheint dieser Betrag für VU, die in allen Sparten tätig sind, wiederum eher bescheiden. Kompositversicherer werden aber immer eher das Gesamtgeschäft im Auge haben und sind u.U. zu Kreuzsubventionierungen bereit. Die Kfz-Haftpflicht als jahrzehntelanger "loss leader" weist eindrücklich auf diesen Tatbestand hin. Dadurch kommt es nicht nur zu allokativen Verzerrungen, sondern die VU können damit rechnen, daß die VAB ihre Kalkulationen in "guten" Sparten großzügig behandeln, insbesondere dann, wenn die "schlechten" Sparten aufgrund einer Preisregulierung nicht ertragreich sind. Es liegt auf der Hand, daß dies zu einem Wegfall des Kostendruckes und zu einer wettbewerblichem Verhalten gegenüber feindlichen Einstellung führt. Als Konsequenz daraus ergibt sich der Vorschlag, daß die Eigenkapitalvorschriften in ihrer Höhe reduziert, dafür aber nach Einzelsparten stärker differenziert und weniger gegeneinander aufrechenbar wie nach der jetzigen Regelung werden.⁴²

- *Gelockerte Solvabilitätsregelungen und Garantiefonds*

Geminderte Eigenkapitalvorschriften erhöhen klarerweise das Insolvenzrisiko des einzelnen VU. Parallel dazu wäre deshalb ein Garantiefonds (z.B. nach britischem Vorbild) zu schaffen, der das erhöhte Gläubigerisiko wieder reduziert. Eine gesteigerte Publizität über die Ertragslage der Versicherungen würde in die gleiche Richtung wirken. Auf diese Weise ließen sich auch die Solvabilitätsvorschriften etwas lockern. Natürlich soll das nicht heißen, daß auf strenge Solvabilitätskontrollen verzichtet werden kann. Unter Beachtung portfeuille-theoretischer Grundsätze ließen sich aber die Erträge aus den Veranlagungen der VU beträchtlich steigern, ohne das Risiko erheblich zu steigern.

41) Im hochgradig erfolgreichen Versicherungsland Großbritannien genügt ein Mindestkapital von 50.000 Pfund

42) Eine Gleichbehandlung von Einzelsparten-Versicherern erscheint auch schon deshalb angezeigt, als internationale Entwicklungen auf eine zunehmende Bedeutung von Spezialversicherern hindeuten (vgl. dazu Seifert, 1984).

- 174 -

Anhang: Rückversicherungsanteile in der Lebensversicherung

Regressionsergebnisse

UNABHÄNGIGE VARIABLE	ABHÄNGIGE VARIABLE		
	REIN	RAUS	RE/RA
INTERZEPT	.18227 (2.57)	.15528 (2.76)	1.1088 (7.69)
INTER	.29337 (3.86)	.25938 (4.30)	.00392 (0.02)
BIG	-.1926 (2.49)	-.1432 (2.33)	-.2879 (1.83)
Zahl der Beobachtungen	30	30	30
R - Quadrat	.45	.48	.11
Korrigiertes R - Quadrat	.41	.44	.04

Variablendefinition:

REIN ... Anteil der Erträge aus Rückversicherungsabgaben an den Prämieinnahmen
 RAUS ... Anteil der Aufwendungen aus Rückversicherungsabgaben an den Prämieinnahmen
 RE/RA ... Verhältnis Erträge zu Aufwendungen aus Rückversicherungsabgaben
 INTER ... 0 für Inländer, 1 für Ausländer
 BIG ... 0 für Unternehmen mit Prämieinnahmen unter 150 Mio. S, 1 für alle anderen

Zahlen in Klammern ... T - Werte

VI. Regulierung und Deregulierungsmöglichkeiten im Bereich der Ziviltechniker: Das Beispiel der Ziviltechniker im Bauwesen

Wilfried Amanshauser, Johannes M. Bauer, Markus Marterbauer

1. Entwicklung und Bedeutung der Ziviltechniker in Österreich

Die Bezeichnung "Ingenieur" läßt sich historisch in Europa sehr weit zurückverfolgen. Anfänglich war es hauptsächlich das Militär, welches wegen seiner weitläufigen Befestigungsanlagen einer Unzahl von Technikern bedurfte. So war es auch Prinz Eugen, auf dessen Drängen hin in Österreich 1717 die Gründung der "k.k. Ingenieur-Akademie", die vor allem die Ausbildung von Militäringenieuren zum Ziel hatte, erfolgte.

Die rasche wirtschaftliche und technische Entwicklung zu Ende des 18. bzw. zu Beginn des 19. Jahrhunderts stellte neue Ausbildungserfordernisse. So wurde zu Beginn des 19. Jahrhunderts das "k.k. polytechnische Institut", der Vorläufer der heutigen Technischen Universität und Mitte des 19. Jahrhunderts die "k.k. Bergakademie Leoben", Vorläuferin der Montanuniversität, gegründet.

Die Überlastung der Staatsbauorgane mit anderen Tätigkeiten sowie der große Bedarf an Technikern im Zuge der Industrialisierung führte dazu, daß den Privat-Ingenieuren eine Reihe von Rechten zugestanden wurden und sie in vielen Bereichen als verlängerter Arm des Staates fungierten. Die bürgerliche Revolution des Jahres 1848 brachte die Ausarbeitung eines "Konkursgesetzes", mit dem die Ausschreibung öffentlicher Bauten geregelt wurde, den Zusammenschluß der Architekten und die Konstituierung des "Österreichischen Ingenieurvereins", da erstmals Vereinsfreiheit bestand.

Wenige Jahre später erfolgte die Vereinigung in einer einzigen Standesvertretung, dem "Österreichischen Ingenieur- und Architekten-Verein". Dieser Verein wurde vom Staat auch zur Begutachtung von Gesetzesvorlagen und Organisationsplänen herangezogen.

1859 wurde in Österreich eine Gewerbeordnung erlassen, von der ausdrücklich die Ingenieure aufgrund ihrer besonderen Position ausgenommen waren. Für diese Berufsgruppe wurde ein Jahr später das Privattechniker-gesetz erlassen, das behördlich autorisierten Privattechnikern bestimmte Befugnisse bei der Ausübung ihrer Berufstätigkeit einräumte. Für die Erlangung dieser Befugnisse waren bestimmte Voraussetzungen wie Studium, Praxis, Prüfung notwendig.

Das Jahr 1913 brachte zum einen eine Ziviltechnikerverordnung, in der zum ersten Mal der Begriff Ziviltechniker mit neun unterschiedlichen Kategorien auftauchte, und unter anderem ein Ingenieurkammergesetz, das die Einrichtung und die Aufgaben der Standesvertretung regelte.

Erst die schon in der 1. Republik erfolgte Gesetzesordnung ("Ziviltechniker-Verordnung") brachte die Trennung von "Zivilingenieur" und "Zivilarchitekt" und schuf damit den "Architekten" im heutigen Sinn.

Die nach dem Anschluß an das nationalsozialistische Deutschland erfolgten Verordnungen über die Ziviltechniker wurden nach der Befreiung wieder aufgehoben. Im Jahre 1958 erfolgte eine Neuregelung des Ziviltechni-

- 176 -

kergesetzes, das bisher drei Novellierungen erfuhr; im Ingenieurkammergesetz 1969 wurde die Standesvertretung neu geregelt, indem vier Landesingenieurkammern in Wien, Graz, Linz und Innsbruck sowie eine überge-

Tabelle 24: Fachgebiete, Befugnisse und Ausbildungserfordernisse der Ziviltechniker

Fachgebiet	ZIVILTECHNIKERBEFUGNIS			Ausbildungserfordernisse zu erlangen an
	Archi- tekt	Ingenieur- konsulent	Zivilin- genieur	
Architektur	•			U/I, TU/W, TU/G, ABK/W, HAK/W
Hochbau	•		•	U/I, TU/W, TU/G
Bauwesen		•	•	U/I, TU/W, TU/G
Wirtschaftsingenieurwesen im Bauwesen		•	•	TU/W, TU/G
Raumplanung und Raumordnung		•		TU/W
Maschinenbau		•	•	TU/W, TU/G
Wirtschaftsingenieurwesen im Maschinenbau		•	•	TU/G
Schiffstechnik		•	•	TU/W
Elektrotechnik		•		TU/W, TU/G
Technische Chemie		•	•	TU/W, TU/G (U/W, U/G, U/I)
Technische Physik				TU/W, TU/G, U/L (U/W, U/G, U/I)
Gas- und Feuerungstechnik		•	•	MU/Le, TU/W, TU/G
Vermessungswesen		•		U/I, TU/W, TU/G
Bergwesen		•	•	MU/Le
Erdölwesen		•	•	MU/Le
Hüttenwesen		•	•	MU/Le
Gesteinhüttenwesen		•	•	MU/Le
Markscheidewesen		•	•	MU/Le
Kunststofftechnik		•	•	MU/Le
Werkstoffwissenschaften		•		MU/Le
Technische Geologie		•		U/G, TU/G
Landwirtschaft		•		UB/W
Forst- und Holzwirtschaft		•	•	UB/W
Kulturtechnik und Wasserwirtschaft		•	•	UB/W
Lebensmittel- und Gärungstechnologie		•	•	UB/W

Legende:

•	Befugnis kann auf diesem Fachgebiet erworben werden
ABK/W	Akademie der bildenden Künste in Wien
HAK/W	Hochschule für angewandte Kunst in Wien
UB/W	Universität für Bodenkultur in Wien
MU/Le	Montanuniversität/Leoben
U/W	Universität Wien
U/G	Universität Graz
U/I	Universität Innsbruck
U/L	Universität Linz
TU/W	Technische Universität Wien
TU/G	Technische Universität Graz

Anmerkung: Die in Klammern gesetzten Universitäten bei den Ausbildungserfordernissen betreffen verwandte Studiennrichtungen, deren Absolvierung ebenfalls als Qualifikation zur Erlangung der betreffenden Ziviltechnikerbefugnis anerkannt wird.

ordnete Bundeskammer geschaffen wurden.

Die Ziviltechniker als Berufsstand können also wie ihre Standesvertretung auf eine lange geschichtliche Entwicklung verweisen, in der sowohl viele Entwicklungsmöglichkeiten, aber auch einige Probleme dieses Berufes wurzeln (Georgeacopol-Windischhofer/Wehdorn, 1983).

- 177 -

Tabelle 24 gibt einen Überblick über die Vielzahl der unterschiedlichen Fachgebiete (insgesamt sind es 25) und die Ausdifferenziertheit der Befugnisse, die derzeit im Bereich der Ziviltechniker bestehen. Grundsätzlich existieren drei unterschiedliche Befugnisse innerhalb der Ziviltechniker: Die Befugnis eines *Architekten* umfaßt dabei die Fachgebiete Architektur und Hochbau. Der Umfang der Befugnis eines *Zivilingenieurs* berechtigt, im Unterschied zu jener des *Ingenieurkonsulenten* auch zur Ausführung (Bau, Errichtung, Herstellung).

Zum 1.1.1987 zählte die Kammer für freie Berufe knapp 4.200 Ziviltechniker in Österreich, wovon ca. ein Viertel Mitglieder mit ruhender Befugnis waren.

Tabelle 25: Zahl der Ziviltechniker in Österreich im Jahr 1987

	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W	Ö
Ziviltechniker insgesamt	48	221	503	504	327	590	362	119	1518	4192
davon:										
Architekten	24	99	210	204	164	220	173	46	896	2036
Ingenieurkonsulenten	10	32	86	64	37	55	45	19	107	455
Zivilingenieure	14	90	207	236	126	315	144	54	515	1701

Quelle: Statistisches Handbuch der Republik Österreich 1987

Mehr als die Hälfte aller Ziviltechniker haben eine Befugnis für Architektur und/oder Hochbau, knapp ein Viertel eine im Bauwesen. Nennenswert sind weiters noch Vermessungswesen mit knapp 8% und Maschinenbau mit knapp 4%. Über 1% aller Ziviltechniker stellen die Ziviltechniker für Kulturtechnik und Wasserwirtschaft, für Elektrotechnik und Technische Chemie. Gemessen an der Zahl der Befugnisse ist die Tätigkeit des Ziviltechnikers daher weitgehend auf die Planung in der Bauwirtschaft konzentriert.

Betrachtet man die regionale Verteilung von Ziviltechnikern, so läßt sich die größte Konzentration in Wien, die geringste im Burgenland feststellen.

Tabelle 26: Regionale Verteilung der Ziviltechniker-Befugnisse (ZT pro 10.000 Einwohner)

	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W	Ö
ZT/10.000 EW	1,8	4,1	3,5	3,9	7,1	5	6	3,8	10,3	5,5

Quelle: Statistisches Handbuch der Republik Österreich 1987, eigene Berechnungen

Für die Bewältigung internationaler Aufgaben bzw. in Zukunft auf die Ziviltechniker zukommenden Tätigkeiten wird die Größe der Büros eine wesentliche Voraussetzung sein (siehe Kapitel 6 dieses Teiles). Hier läßt sich erkennen, daß die Mitarbeiterzahl bei den Ziviltechnikern noch sehr gering ist.

- 178 -

Tabelle 27: Mitarbeiterzahl der Ziviltechnikerbüros (Anteil der jeweiligen Größenklasse an der Gesamtzahl der Büros)

keine Angestellten	33%
1 Angestellte/r	29%
2-5 Angestellte	27%
6-20 Angestellte	9%
> 20 Angestellte	2%

Quelle: Schlöss (1983).

In diesem Zusammenhang ist die Feststellung interessant, daß ca. die Hälfte der Büros in Wien, Niederösterreich und Burgenland keine Mitarbeiter haben, während dieser Anteil in Westösterreich nur bei ca. 25% liegt. Bei den in den Landesingenieurkammern Wien, Niederösterreich und Burgenland organisierten Ziviltechnikerbüros betrug die durchschnittliche Mitarbeiterzahl je Büro 3-5. In der Steiermark und Kärnten lag diese Zahl bei 5-7, in Oberösterreich und Salzburg bei 3-4 und in Tirol und Vorarlberg bei 2-4. Betrachtet man die Größe der Ziviltechnikerbüros, so fällt auf, daß die Dichte der größten Büros (gemessen an der Mitarbeiterzahl in Tirol und Vorarlberg am höchsten und in Wien, Niederösterreich und Burgenland am geringsten ist (Stankovsky, J., Vecernik, P., 1988).¹

2. Voraussetzungen zur Erlangung der Ziviltechniker-Befugnis: Die Regulierung des Marktzutritts

Der auf langer Tradition aufbauende Berufsstand des Ziviltechnikers hat im Lauf der Zeit ein sehr komplexes System von Zugangskriterien geschaffen. Zur Erlangung einer der fünfundzwanzig eingangs beschriebenen historisch gewachsenen Ziviltechnikerbefugnisse sind daher eine Reihe von Voraussetzungen zu erfüllen, welche im Ziviltechniker- und Ingenieurkammergesetz geregelt sind.

Tabelle 28: Zugangskriterien zum Berufsstand der Ziviltechniker

- Österreichische Staatsbürgerschaft
- Zuverlässigkeit
- Studienabschluß
- Unbescholtenheit
- Praxis
- Ziviltechniker-Prüfung
- Befugnis
- Eid
- Einverleibungsgebühr
- Kammerumlage

1) Genauere Daten sind leider nicht verfügbar. Ebenso wenig sind Umsatzzahlen der Büros verfügbar, noch waren sie erhebbar.

- Österreichische Staatsbürgerschaft (§ 7 Abs. 1 lit. a ZTG)
- Für die Ausübung der Befugnis erforderliche Zuverlässigkeit (§ 7 Abs. 1 lit. b ZTG - Vorbild war § 25 Abs. 1 Z1 GewO (EB)).
- Entsprechende fachliche Befähigung (einschlägiges Studium) (§§ 7 Abs. 1 lit. c, 8 und 9 ZTG)
- Nichtvorliegen von Ausschlußgründen (§ 7 Abs. 2 und 3):
 - strafbare Handlung (Vorsatz, mehr als einjährige Freiheitsstrafe, oder aus Gewinnsucht)
 - beschränkte Handlungsfähigkeit, anhängiger Konkurs
 - aberkannte Befugnis, bei Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst aufgrund eines Disziplinarerkenntnisses oder im Zuge desselben
 - bei Vorliegen einer einschlägigen Gewerbeberechtigung im Baubereich ist die Erlangung der Befugnis eines Architekten oder Ingenieurkonsulenten ausgeschlossen.
- Ableistung der Praxiszeit von fünf Jahren im inländischen öffentlichen oder privaten Dienst nach Abschluß des vorgeschriebenen Studiums (§ 10 ZTG)
- erfolgreiche Ablegung der Ziviltechniker-Prüfung nach dem Ablauf von mindestens drei Jahren der Praxis. Die Prüfung erstreckt sich auf die Gebiete (§§ 10 bis 14 ZTG):
 - Volkswirtschaftslehre
 - österreichisches Verwaltungsrecht,
 - die für das Fachgebiet geltenden rechtlichen und fachlichen Vorschriften
 - die Vorschriften über Standesangelegenheiten und Berufsfragen.
- Ansuchen auf Verleihung der Befugnis an das Bundesministerium für Bauten und Technik (heute Bundesministerium für Wirtschaftliche Angelegenheiten, BMWA), welches diese nach Anhörung der Ingenieurkammer und des Landeshauptmannes, für einen bestimmten Sitz der Kanzlei verleiht (§§ 15 und 17 ZTG)
- Eidesablegung beim BMWA oder beim ermächtigten Landeshauptmann (§§ 18 und 25 ZTG, § 48 IKG)
- Zwingende Mitgliedschaft bei jener Länderkammer, in deren örtlichen Wirkungsbereich sich der Sitz der Kanzlei befindet.
- Bezahlung der Einverleibungsgebühr (§ 18 Abs. 4 ZTG, § 45 IKG)
- Die Entrichtung der Kammerumlage von öS 5.340,- (mit aufrechter Befugnis) bis zu einer Höhe von öS 26.000,- (Höhe abhängig von der Anzahl der abhängig Beschäftigten) sowie einem Umlagenanteil für die Berufshaftpflichtversicherung.² (§§ 6, 11, 18, 24 und 45 IKG)

2) Angaben beziehen sich auf die Ingenieurkammer für Wien, Niederösterreich und Burgenland.

- 180 -

Nach Erfüllung dieser Voraussetzungen steht dem freiberuflichen Tätigwerden als Ziviltechniker nichts mehr im Wege. Ausnahmeregelungen und spezifische Ausdifferenzierungen sind abhängig von der angestrebten Befugnis und bestehen im speziellen in den Voraussetzungen in den Bereichen Praxiszeit und Ziviltechnikerprüfung. So kann eine Praxis im Ausland zumindest teilweise angerechnet werden, ebenso die Lehrtätigkeit im einschlägigen Fachgebiet an Universität, Hochschule oder Akademie. Zusätzlich variiert der Anteil der praktischen Betätigung (z.B. auf der Baustelle) an der Praxiszeit, je nach der angestrebten Befugnis. Weiters gibt es zahlreiche Ausnahmeregelungen im Rahmen der Ziviltechnikerprüfung z.B. für Professoren und Dozenten jener praktischen Fächer, die Gegenstand der Staatsprüfung an Hochschulen technischer Richtung sind.

3. Regulierung der laufenden Tätigkeit des Ziviltechnikers

Aufgrund der großen Komplexität der Befugnisse der Ziviltechniker wird im folgenden von der generellen Betrachtung der Ziviltechniker abgegangen und eine Einschränkung vorgenommen. Bei den weiteren Ausführungen wird im speziellen der "Bauplanungsmarkt" untersucht. Dies betrifft vor allem Ziviltechniker, denen eine Befugnis in Architektur oder Hochbau verliehen wurde. Sie sind innerhalb der Ingenieurkammer mit ca. 50% aller vertretenen Büros, die weitaus stärkste Gruppe, ihre Bedeutung würde bei der Betrachtung des erwirtschafteten Honorarvolumens noch eindrucksvoller dokumentiert werden. Obwohl die im weiteren erörterten Regulierungen immer am Beispiel dieser Teilgruppe diskutiert werden, sind sie in gleicher oder ähnlicher Form auch für die Ziviltechniker mit anderen Befugnissen gültig. Damit hat die folgende Diskussion über den engeren betrachteten Bereich hinaus Gültigkeit. Ein wesentlicher Unterschied besteht allerdings bei den unterschiedlich ausdifferenzierten Gebührenordnungen der einzelnen Ziviltechniker-Befugnisse, auf die nicht alle im Detail eingegangen wird.

Das Tätigkeitsfeld der hier betrachteten Befugnisse der Architekten und der Zivilingenieurs für Hochbau umfaßt:

- den Bereich der Planung im weitesten Sinne als wichtigstes und ausdifferenziertestes Tätigkeitsfeld
- ein breites Spektrum von Überwachungs- und Überprüfstätigkeiten (z.B. Überwachung und Leitung der Herstellung baulicher, technischer und betrieblicher Anlagen)
- die Beratung
- die Abgabe von Gutachten, Schätzungen und Berechnungen
- die fachtechnische Überprüfung der von anderer Seite verfaßten schriftlichen oder planlichen Unterlagen (quasitechnische Notariatsfunktion)
- die berufsmäßige Vertretung von Parteien
- die Durchführung der mit vorstehenden Tätigkeiten zusammenhängenden Messungen.

Dieses breite Tätigkeitsspektrum ist in eine Reihe institutioneller Regelungen eingebettet, die wir nun im weiteren im Detail erörtern wollen. Ihre gesetzliche Grundlage haben sie im Ziviltechnikergesetz und im Ingenieurkammergesetz sowie den Verordnungen der Bundesingenieurkammer zum § 30 IKG (Standesregeln) und § 31 Abs. 2 IKG (Gebührenordnung). Die wichtigsten Verhaltensregulierungen sind:

- Kontrahierungszwang
- Standesehre
- Freiberuflichkeit
- Befugnisumfang
- Filialverbot
- Mindestgebührenordnung
- Standesregeln

Aus der Sicht der Ingenieurkammer sind die angeführten Regelungen zur Wahrung von Sicherheit und Qualität unabdingbar. Begründet wird dies von der Standesvertretung mit dem spezifischen Charakter von Planungsleistungen als "geistige Leistungen", für welche der Marktregelungsmechanismus des Preiswettbewerbs zwangsläufig versagen muß; dies wollen wir im weiteren noch im Detail analysieren. Andere Rechte, welche vom Staat dem Berufsstand eingeräumt wurden, haben ihre Ursache in der historisch begründeten Übernahme von staatlichen Funktionen, wie etwa dem Ausstellen von öffentlichen Urkunden; dem stehen in bescheidenem Maß auch Pflichten, wie etwa der Kontrahierungszwang, gegenüber.

3.1 Der Kontrahierungszwang

Kontrahierungszwang besteht (gegen Entlohnung nach Gebührenordnung) gegenüber Bund und dem Land, in dem der Sitz der Kanzlei liegt (§ 3 ZTG).

3.2 Freiberuflichkeit und Umfang der Befugnis

Die eingeräumte Befugnis wird zur freiberuflichen (und entgeltlichen) Ausführung obiger Tätigkeit verliehen (§ 6 Abs. 2 ZTG). Kennzeichen der *Freiberuflichkeit* sind Selbständigkeit (Tätigkeit auf eigene Rechnung und Gefahr), Regelmäßigkeit (die Absicht auf Wiederholung wird auch bei einmaliger Tätigkeit vermutet) und Entgeltlichkeit (vgl. Pany/Schwarzer, 1981, Anm. 9 zu § 6 ZTG).

Die Ziviltechnikerbefugnis darf während der Dauer eines privaten oder öffentlichen Dienstverhältnisses nicht ausgeübt werden und hat gegebenenfalls daher das Ruhen derselben zur Folge. Ausnahmen bestehen nur hinsichtlich des Zivilingenieurs, der ein privates Dienstverhältnis ausüben darf, sowie des Architekten, der in einem öffentlichen Dienstverhältnis steht. Ihm ist die Beteiligung an öffentlichen Wettbewerben gestattet, ansonsten darf er die Befugnis nicht ausüben (§ 19 Abs. 3 bis 7 ZTG).³

Der Inhalt und *Umfang* der auf 25 Fachgebieten zu verleihenden Befugnisse ist weitgehend an die vermittelten Fachgebiete der einschlägigen Studien, die als Voraussetzung gelten, gekoppelt (§ 5 ZTG). Diese auf den Ausbildungsvoraussetzungen aufbauende rigorose Trennung trägt jedoch dem Umstand des Wandels des Berufs-

3) Ausgenommen sind **Lehrpersonen** in einschlägigen Fachgebieten. Weiters bestehen Unterschiede hinsichtlich der Zulässigkeit der Verleihung der Befugnis für den Fall, daß ein Dienstverhältnis vorliegt.

- 182 -

bildes, der Erweiterung des Erfahrungshorizontes durch die Praxis und den Notwendigkeiten interdisziplinärer Zusammenarbeit nur sehr begrenzt Rechnung.

3.3 Filialverbot

Neben der inhaltlichen Beschränkung der Befugnis besteht weiters eine örtliche Einschränkung, welche ihren Ausdruck im *Filialverbot* findet. Obwohl Ziviltechniker keine permanenten weiteren Niederlassungen gründen dürfen, ist ihnen die Ausübung ihrer Befugnis im gesamten Bundesgebiet gestattet (§ 20 ZTG). Der Ziviltechniker muß quasi permanent in der Lage sein, die Tätigkeit seiner Mitarbeiter zu überwachen und darf daher nur im Zuge der Abwicklung von Projekten temporäre Außenstellen außerhalb seines Kanzleisitzes errichten. Delegation als grundlegendes und zwingendes Prinzip der Arbeitsteilung in einer modernen Industriegesellschaft ist den Ziviltechnikern nur in beschränktem Umfang erlaubt, was ökonomisch nicht begründbar ist und seine Ursache vielmehr im "Gebietsschutz" haben dürfte.

3.4 Gebührenordnung

3.4.1 Grundzüge der Gebührenordnung

Gebühren müssen gemäß einer Mindestgebührenordnung verrechnet werden. Gebührenordnungen bestehen in nahezu allen Bereichen der freien Berufe, so auch für die Ziviltechniker. Ihre lange Tradition wird unter anderem damit begründet, daß Ziviltechniker kein Produkt im Sinne einer dinglichen Sache, sondern eine geistige Leistung liefern. Qualitätssicherung kann in diesem Fall, nach Meinung der Standesvertretung, nur über Auswahlkriterien der Berufszulassung und Mindestgebühren erfolgen, die eingebettet in einem Katalog von Standesregeln in der Lage sind einen hohen Stand der Profession zu gewährleisten. Qualitätswettbewerb soll an die Stelle von Preiswettbewerb treten. Warum sich diese Argumentationskette im Lauf der Zeit aufgeweicht hat, wird im weiteren noch zu zeigen sein. Zunächst wollen wir die Gebührenordnung einer Analyse unterziehen.

Die Gebühren werden in der Regel als Prozentsatz der Herstellungskosten berechnet; in Ausnahmefällen wird eine Zeitgebühr verrechnet. Die Höhe des Prozentsatzes ist von drei Faktoren abhängig: von den (*Netto*)*Herstellungskosten* des Bauwerkes, vom *Ausbauverhältnis*, welches sich aus der Art des Bauwerkes definiert, und schließlich vom *Umfang* des Auftrages, d.h. davon, ob nur die Planung, die Oberleitung der Durchführung, die örtliche Bauaufsicht oder überhaupt die Gesamtheit dieser Leistungen durchgeführt wird. So sind beispielsweise die anteiligen Planungskosten für eine Einfriedung bei gleichen Baukosten wesentlich niedriger als jene für ein Bankgebäude, was sich in der Höhe des verrechenbaren Prozentsatzes der Herstellkosten niederschlägt.⁴

4) Neben dem Umfang des Auftrages betimmen sich nach der derzeit gültigen Gebührenordnung für Architekten deren Honorare sowohl als degressiv sinkender Satz von den Herstellungskosten als auch als steigender Satz im Abhängigkeit von der Höhe des Ausbauverhältnisses. Das "Ausbauverhältnis" gibt dabei das Verhältnis der Kosten der Ausbaurbeiten zu der Kostensumme der Rohbau- und Ausbaurbeiten an. Es ist daher umso höher, je geringer die prozentuellen Kosten der Rohbaurbeiten sind. So ist etwa "normalen Hochbauten" (z.B. einfache Siedlungshäuser, Bauten für gewerbliche Zwecke einfacher Anordnung und Konstruktion) ein Ausbauverhältnis von 50/100 zugeordnet, während es bei "schwierigen Hochbauten" (z.B. Bahnhofsgebäude, Verwaltungs- und Justizgebäuden mit besonders schwierigen Anforderungen) beispielsweise 80/100 beträgt.

Ein Beispiel möge die kombinierte Wirkung dieser zwei Einflußfaktoren illustrieren: So beträgt etwa der Prozentsatz der Herstellungskosten, der für die Büroleistung verrechnet werden kann, für einen "normalen" Hochbau bei Herstellungskosten von 10 Mio. Schilling 5,95% während er bei Herstellungskosten von 100 Mio. Schilling nur noch 4,93% beträgt. Für einen "schwierigen" Hochbau

Eine Frage, die sich nun aufdrängt, betrifft das genaue Verhältnis zwischen Leistungserstellung und Preis. Wie wir erläutert haben, wird die Gebühr nach Umfang der Leistung, Ausbaurhältnis und schließlich als abnehmender Prozentsatz der Höhe der Bausumme (aufgrund von anzunehmenden Skalenerträgen) bestimmt. Der Auftrag zur Leistungserstellung kann nun freihändig oder aufgrund von verschiedenen Spielarten des Wettbewerbs erfolgen. Da Preiswettbewerb ausgeschlossen ist, wird daher von der Kammerorganisation der "Qualitäts"-Wettbewerb als probates Mittel der Leistungsverteilung forciert. Das erlaubt nun aber wieder Rückschlüsse auf die Gebührenordnung für Architekten (GOA) und die Gebührenordnung für Bauingenieure (GOBI).

Da bei Wettbewerben logischerweise immer nur ein Bewerber (ex aequo ist ebenso vorstellbar) gewinnen kann und nur die Gewinner ein Entgelt erhalten, welches annähernd den Planungskosten entspricht, gehen je nach Anzahl der Teilnehmer viele Ziviltechniker leer aus, diese müssen die Planung dann aus der eigenen Tasche finanzieren. Dies bedeutet, daß sie für den Fall, daß sie einen Auftrag erhalten, ein Entgelt erhalten, welches ihnen ermöglicht, ebenso Planungskosten von Wettbewerben, bei denen sie ausgeschieden sind, abzudecken, um zumindest mittelfristig sich selbst finanzieren zu können. Somit kann nun aber kein vollständiger Zusammenhang zwischen Gebührenordnung, Preis, Qualität und Planungsleistung hergestellt werden.

Ein Ansteigen der Anzahl der Qualitätswettbewerbe und ihrer Teilnehmer hat nun entweder zur Folge, daß der Berufsstand der Ziviltechniker in Summe weniger verdient oder die Gebührensätze anteilig an den Herstellungskosten angehoben werden müssen, oder aber sich die Skalenerträge der Planung aufgrund geänderter Techniken verbessert haben.

Daß dieser "verzerrte" Zusammenhang zwischen Herstellungskosten und Preis ein häufig vorfindbares Phänomen darstellt sei mit einem kurzen Exkurs in die Softwarebranche illustriert.. Z.B. schreibe eine Bank den Auftrag für ein integriertes Informationssystem aus. Wie gewöhnlich behaupten nahezu alle Softwarehersteller (die oft auch Computerhersteller oder Vertreiber sind) das Problem im Griff zu haben und präsentieren einen Entwurf mit eindrucksvoller Präsentation, in dem oft mehrer Mannmonate Arbeit und damit Kosten stecken. Zum Zug kommt nun jeweils nur ein Bieter, wobei ebenso wie bei der Planung des Ziviltechnikers, Unsicherheit bezüglich der Leistungsqualität besteht.⁵ Der Preis beinhaltet nun die Herstellungskosten und die Vertriebskosten, was bedeutet, daß nicht realisierte Angebote selbstverständlich in die Vertriebskosten und damit Verkaufskosten einkalkuliert werden müssen und deren Anteil vom Verhältnis realisierter Aufträge zu angebotenen Problemlösungsentwürfen abhängt. Ein direktes Verhältnis zu den Herstellungskosten bezogen auf einen spezifischen Auftrag kann daher nicht konstruiert werden.

In Analogie dazu kann daher kein unmittelbares Verhältnis zwischen den Kosten der Leistungserstellung und dem Preis laut Gebührenordnung erarteter werden. Aufgrund der spezifischen Charakteristika der Wettbewerbsstruktur, in der die betrachtete Berufsgruppe arbeitet, ist zu erwarten, daß dieses "Auseinanderklaffen" besonders stark ausgeprägt ist.

Hinzu tritt als weiteres Faktum, daß die GBO, obwohl sie eine (exekutierbare) Mindestgebührenordnung ist, in

erhöhen sich die entsprechenden Prozentsätze bei Herstellungskosten von 10 Mio. Schilling auf 7,65% und bei 100 Mio. Schilling auf 6,34%.

5) Die Präqualifikation wird daher meist als Indikator der zu erwarteten Qualität herangezogen.

- 184 -

mehr als zwei Drittel der Fälle unterschritten und nur in Einzelfällen überschritten wird.⁶ Die Honorare der Architekten sind somit sehr wohl Gegenstand von Verhandlungen. Dies geht so weit, daß der heutige Vorstand der Ingenieurkammer für Wien, Niederösterreich und Burgenland bei den Vorstandswahlen mit dem Wahlslogan "Niemand wird wegen Gebührenunterschreitung angezeigt" antrat. Dies verstößt im Prinzip gegen das Ingenieurkammergesetz, nach welchem Unterschreitungen der Gebührenordnung mit Disziplinarverfahren zu ahnden sind.

Die Begründung für die Tatsache, daß die Gebührenordnung zwar oft unterlaufen wird, trotzdem aber vehement an ihrer Existenz festgehalten wird, dürfte vor allem darin liegen, daß durch diese Konstruktion eine weitgehende Preisdifferenzierung durch die Anbieter und damit eine Abschöpfung eines Teiles der Konsumentenrente ermöglicht wird (siehe dazu auch oben S. 26).

3.4.2 Gebührenfestsetzung für Teilleistungen

Nach diesen Ausführungen zu einigen Grundzügen der Gebührenordnung soll noch näher auf die *Struktur* der Gebührenordnung eingegangen werden. Die Teilleistungen innerhalb der Gesamtleistung (oberer erörterter Prozentsatz der Herstellungskosten) sind folgendermaßen zu bewerten:

a) Vorentwurf	mit 10%
b) Entwurf	mit 15%
c) Einreichung	mit 10%
d) Kostenberechnungsgrundlage	mit 15%
e) Ausführungs- und Detailzeichnungen	mit 35%
Oberleitung der Bauausführung	
f) künstlerische	mit 5%
g) technische und geschäftliche	<u>mit 10%</u>
die volle Büroleistung zusammen	mit 100%
h) die örtliche Bauaufsicht	
die ebenso als Prozentsatz der Nettoherstellungskosten und des Ausbauverhältnisses ermittelt wird	

Beschränkt sich hingegen der Auftrag auf Teilleistungen so erhöhen sich die Teilgebühren wie folgt:

nur Vorentwurf	um 35% auf 13,50%
nur Vorentwurf und Entwurf	um 30% auf 32,50%
nur Vorentwurf, Entwurf und Einreichung	um 25% auf 43,75%
nur Vorentwurf, Entwurf, Einreichung und Kostenberechnungsgrundlage	um 20% auf 60,00%

6) Diese Aussage beruht auf übereinstimmenden Erklärungen aller von uns interviewten Ziviltechnikern, und wird darüber hinaus durch die rechtlichen Vertragsbestimmungen der Stadt Wien für geistige Leistungen dokumentiert. Diese quasi offiziell kundgemachten Abweichungen von der GBO sind jedoch bezogen auf den Preis nicht beträchtlich, in der Realität dürften die Abschläge wesentlich substantieller sein. Die Ziviltechnikerkammer argumentiert darüber hinaus: Da die meisten Gebührenordnungen der Ziviltechniker von den Herstellungskosten abhängig sind, ist die volle Ziviltechnikergebühr an sich bereits eine "Nachlaßgebühr", da alle Nachlässe aber vor allem auch Unterpreise der Lieferanten und Professionisten, die der Bauherr ausgehandelt hat, voll durchschlagen. Warum sollen ausgerechnet die Ziviltechniker doppelten "Nachlaß" gewähren? Der notwendige Aufwand für gute und effektive Planung ist stets unabhängig davon, ob der Bauherr ein günstiges (billiges) Angebot der ausführenden Firma erhält oder ein ungünstigeres (teureres)! Vgl. Konstruktiv, Nr. 139/Juli 1987, S. 8.

- 185 -

Ist eine örtliche Bauaufsicht nicht eingerichtet,
so erhöht sich die Teilgebühr für die technische
und geschäftliche Oberleitung

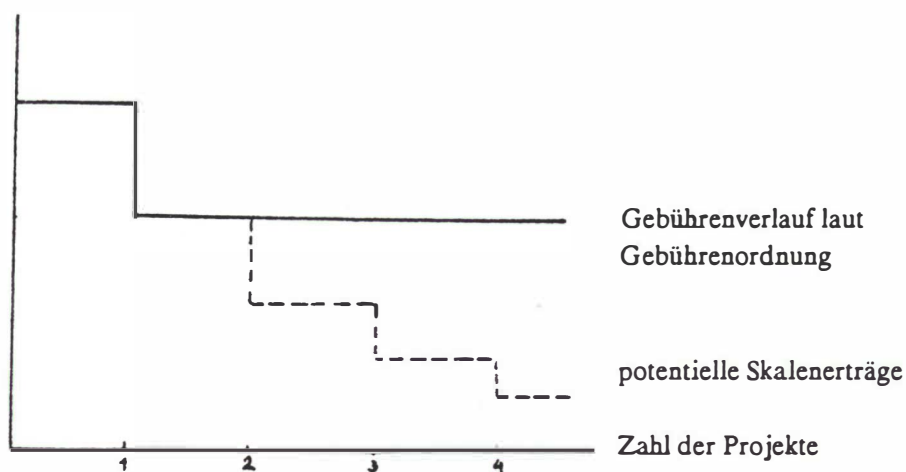
um 50% auf 15,00%

Aus der Diskussion einzelner Kalkulationen von Auftragsabwicklungen mit Ziviltechnikern lassen sich folgenden Tendenzaussagen ableiten:

- Diese Struktur der GBO schafft wenig Anreize für den Generalplaner, welcher in voller Verantwortung den gesamten Verlauf der Planung bis zur Fertigstellung betreut. Ganz im Gegenteil werden Anreize geschaffen, Teilaufträge an Subunternehmen weiterzugeben.
- Der Eingangsbereich der Planung, also Vorentwurf, Entwurf bis hin zur Einreichung ist deutlich überbewertet. So bekommt der Ziviltechniker, wenn er nur diese Teile abwickelt beträchtliche 43,75% des oben beschriebenen Prozentsatzes von den Herstellungskosten. Diese Verzerrung hat in den letzten Jahren in einem gewissen Umfang zu einem Handel mit Planungsdienstleistungen geführt, bei welchen die arbeitsintensiven Realisierungsphasen der Planung an Billigbieter verkauft werden, was möglicherweise negative Auswirkungen auf die Bausubstanz hat. Der Handel wird durch die steigende Anzahl von Ziviltechnikern und Planungsbüros bei gleichzeitig sinkenden Planungsvolumen und bescheidenem Export noch gefördert, da unterausgelastete Kapazität in großem Umfang und daher auch entsprechende Billigbieter vorhanden sind, ein Tatbestand den wir im weiteren noch näher analysieren wollen.
- Die Sinnhaftigkeit der Honorierung der örtlichen Bauaufsicht als Prozenträte der Herstellungskosten scheint höchst zweifelhaft, da eine direkte Kopplung von Qualität und Präzision der Leistungserstellung nicht möglich ist. Darüberhinaus besteht nach Aussagen von Ziviltechniker bis zu Herstellungskosten von 20 Mio. bei der örtlichen Bauaufsicht eine Unterdeckung, was vermutlich ebenfalls negative Auswirkungen auf die Bausubstanz hat.
- Weiters sind in der GBO Regelungen getroffen, für den Fall, daß mehrere gleiche Bauwerke geplant werden oder überhaupt Fertigteilbauten erstellt werden. Bei mehreren gleichen Bauwerken, wird für ein Bauwerk die volle Büroleistung und für die Wiederholung zwei Drittel der Gebühr von den Gesamtherstellungskosten der Wiederholungen berechnet.

- 186 -

Abbildung 4: Skalenerträge der Planung und Gebührenordnung



Quelle: Gebührenordnung für Architekten, Wien 1980; eigene Berechnungen.

Das bedeutet, daß Skalenerträge aus der Sicht der Gebührenordnung, nur für die erste Wiederholung erzielt werden können und diese sich im weiteren nicht erhöhen. Ökonomisch begründbar ist dieser Zusammenhang nicht, darüberhinaus trägt er den Umstand, daß zunehmend Computer Aided Design (CAD) Systeme Verwendung finden, nicht Rechnung.

Hervorzuheben gibt es weiters, daß die im Rahmen eines Disziplinarverfahrens verhängten Strafen bei der Unterschreitung der Gebührenordnung - sofern überhaupt ein Verfahren angestrengt wird - in keinem Verhältnis zum Ausmaß des gewährten Preisnachlasses stehen. Dies verdeutlicht, daß eine wirksame Bekämpfung der Preisunterbietung von Seiten der Kammer gar nicht intendiert ist.

3.5 Standesregeln

Die Standesregeln der Ziviltechniker legen eine Reihe von weiteren Rahmenbedingungen des Tätigwerdens der Architekten, Ingenieurkonsultanten und Zivilingenieure fest. Im Falle des Nichteinhaltens ist die Kammer berechtigt, Disziplinarmaßnahmen zu ergreifen, die in einer Geldstrafe bis zum 200fachen der Zeitgebühr (derzeit 546 Schilling), dem temporären Entzug des aktiven und passiven Kammerwahlrechtes bis hin zum Verlust der Befugnis reichen können (§§ 48 ff. IKG). Die Standesordnung hält unter anderem folgende Punkte fest:

- ° Allgemeine Pflichten
- ° Berufsbezeichnung und Siegel, Geschäftsführung
- ° Verhalten gegenüber dem Auftraggeber
- ° Verhalten gegenüber den Kollegen
- ° Verhalten gegenüber der Ingenieurkammern
- ° Verhalten zum Befugnisanwärter
- ° Gesellschaftsbildung
- ° Werbung

° Schlußbestimmung

Ohne auf jeden angeführten Punkt im Detail eingehen zu wollen, seien noch einige Aspekte der Standesregeln näher diskutiert.

Die Regelung, daß Urkunden der Ziviltechniker als *öffentliche Urkunden* gelten, geht historisch auf die Staatsministerialordnung vom 11. Dezember 1860 zurück und findet auch ihren Niederschlag in den Vorschriften bezüglich des Geschäftspapieres eines Ziviltechnikers, sowie dessen Siegel. Das Bundeswappen der Republik Österreich sowie die historisch überaus bedeutsame Titelfrage und ihre Verwendung werden geregelt.

Weiters wird die Frage der *Heranziehung von Hilfskräften* aus dem Kreis der Beamten und Vertragsbediensteten geregelt, wobei die spezifische Problematik zu einer bedeutenden Ausweitung des Punktes 2.5 der Standesregeln geführt hat. Es ist nicht uninteressant, diese Modifikation der Standesregel im Zeitablauf zu verfolgen. Ab dem Januar 1979 hielten die Standesregeln zu diesem Problem fest:

"Die Heranziehung von Hilfskräften (§ 20 ZTG) aus dem Stande der Beamten und Vertragsbediensteten des öffentlichen Dienstes ist zulässig, wenn die Tätigkeit für den Ziviltechniker dem Beamten oder Vertragsbediensteten von seiner Dienststelle nach ordnungsgemäßer Meldung nicht untersagt wurde und wenn außerdem jede begünstigende Wechselbeziehung aus den mehrfachen Tätigkeiten einer solchen Hilfskraft auszuschließen ist".

Seit dem Juni 1984 gelten wesentlich differenziertere Bestimmungen: "Die Heranziehung von Beamten und Vertragsbediensteten des öffentlichen Dienstes oder von Dienstnehmern anderer Dienstgeber als Hilfskräfte (§ 20 ZTG) ist nur zulässig,

a) wenn sich der Ziviltechniker durch Einsichtnahme in eine von der Dienstbehörde (vom Dienstgeber) ausgestellte Bescheinigung oder durch Rückfragen davon überzeugt hat, daß die Tätigkeit als Hilfskraft dienst- bzw. arbeitsrechtlich zulässig ist, und

b) wenn außerdem selbst die bloße Vermutung einer begünstigenden Wechselbeziehung aus der Heranziehung einer solchen Hilfskraft auszuschließen ist.

Die Vermutung einer begünstigenden Wechselbeziehung ist bis zum Beweis des Gegenteils dann begründet, wenn die Hilfskraft Beamter oder Vertragsbediensteter jener Körperschaft (Bund, Land, Gemeinde) oder Dienstnehmer jener physischen oder juristischen Person bzw. Gemeinschaft oder einer deren Gliederung ist, für welche der Ziviltechniker tätig ist oder in den letzten 5 Jahren tätig war.

Der Ziviltechniker hat über Verlangen die Heranziehung solcher Hilfskräfte der Ingenieurkammer, der er angehört, zu melden und die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Heranziehung darzutun.

Der Heranziehung der in § 19 Abs. 6 ZTG genannten Personen steht die Vermutung einer begünstigenden Wechselbeziehung nicht entgegen.

Hier zeigt sich ganz offensichtlich, daß die Ethik des Berufsstandes zumindest punktuell verletzt wurde und anstelle des Qualitätswettbewerbes der "Beziehungswettbewerb" getreten ist. Im Mittelpunkt steht die Frage der Verfügbarkeit von Information und die Möglichkeit der Beeinflussung von entscheidungsrelevanten Personenkreisen.⁷

7) Als illustratives Beispiel wie streng die Ethik unter marktwirtschaftlichen Bedingungen gehandhabt wird, sei ein Beispiel aus dem Börsenhandel zitiert, in welchem Insidertrading mit höchsten monetären Strafen sowie Berufsverbot geahndet wird. So ist es beispielsweise Journalisten des renomierten "Wall Street Journal" strikt untersagt die am nächsten Tag zu publizierenden Artikel und deren Tendenzaussagen auch nur teilweise an Börsenkreise weiterzuleiten, da Information immer für alle in gleicher Weise zur Verfügung stehen muß.

- 188 -

Gutachten in Gebührenangelegenheiten von Ziviltechnikern - ausgenommen für eine Ingenieurkammer, oder als Sachverständiger vor Gericht bzw. in einem Verwaltungsverfahren - sind verboten. Das bedeutet, daß kein Ziviltechniker Auskünfte zur Honorarhöhe seiner Kollegen vornehmen darf. Preiswettbewerb soll damit ausgeschlossen werden.

Die haftungsbeschränkte *Gesellschaftsbildung* ist ausgeschlossen. Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Aktiengesellschaften können daher nicht gebildet werden. Der Aufbau von Planungsgesellschaften, welche in der Lage sind Generalplanerleistungen internationalen Zuschnitts anzubieten und über eine Eigenkapitalbasis verfügen, die es ihnen erlaubt Haftungen in großem Umfang zu übernehmen, ist damit unmöglich. Dies stellt bedeutende Einschränkung der Möglichkeiten für österreichische Ziviltechniker dar, die im weiteren noch diskutiert werden muß.

Betreffend *Werbung* führen die Standesregeln der Ziviltechniker aus: "Der Ziviltechniker muß bei jeder Werbung stets die für ihn zutreffende Befugnisbezeichnung verwenden. Verboten ist eine zur Täuschung geeignete, verwechslungsfähige, herabsetzende sowie eine gegen den Geist der Kollegialität verstößende Werbung." Daß trotz der - im Unterschied zu den anderen freien Berufen - expliziten Erlaubnis von Werbung, von seiten der Ziviltechniker kaum geworben wird, hat seinen Grund wohl darin, daß Werbung zur Erlangung öffentlicher Aufträge kaum notwendig ist.

Als letzte Regulierung der Tätigkeit sei noch das *Schiedsgerichtsverfahren* erwähnt, welches alle Ziviltechniker verpflichtet vor der Einbringung einer zivilgerichtlichen Klage gegen einen Kollegen den umstrittenen Tatbestand der Länderkammer zur Schlichtung vorzulegen.

3.6 Standesehre

Die Ausübung jeder Tätigkeit, die mit der Ehre und Würde des Standes unvereinbar ist, ist verboten (§ 19 Abs. 1 ZTG) und ein Grund für disziplinarrechtliche Sanktionen.

3.7 Ausschließlichkeit

Ähnlich wie in der GewO sind auch in den Standesgesetzen der freien Berufe in der Regel Tätigkeitsfelder spezifiziert, die ausschließlich von dieser Berufsgruppe ausgeübt werden können, obwohl deren Abgrenzung im Einzelfall bedeutende Probleme hervorrufen kann. Im Bereich der Ziviltechniker sind dies unter anderem folgende Tätigkeiten: Architekten sind (alleinig) berechtigt zum Entwurf, zur Oberleitung und Überwachung der Ausführung insbesondere von Monumentalbauten, Theatern usw., sofern sie von besonderem künstlerischem Wert sind; Architekten und Ingenieurkonsulenten für Raumplanung und Raumordnung zur Verfassung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen; oder Ingenieurkonsulenten für Markscheidewesen zur Feststellung der Begrenzungen von Grubenausmaßen etc. (§ 6 Abs. 2 ZTG).

Die Qualität der Analyse und die Kunst den richtigen Trend zu erahnen, soll entscheidend sein für die Erwirtschaftung eines Gewinns. In Österreich werden diese Grenzen allzu oft verwischt und Regelungen wie jene für Insidertrading vermißt. Was sich auch eindrucksvoll durch die Nachkriegsarchitektur belegen läßt. Die so oft betonte künstlerische Seite des Architekten und der Qualitätswettbewerb werden hier eindeutig vermißt.

4. Substitutionskonkurrenz zwischen Architekten (Ziviltechnikern) und Baumeistern

Gerade in den letzten Monaten (Frühling 1988) ist eine in der Öffentlichkeit ausgetragene Diskussion um die Befugnisse der Baumeister im Zuge der Gewerbeordnungsnovelle, entbrannt. Der Streitpunkt zwischen Ziviltechnerkammer und Bundeswirtschaftskammer besteht in der Festlegung des Tätigkeitsfeldes der Baumeister, welches in der Gewerbeordnung verankert ist. Das Problem liegt nun darin, daß für die Architekten (im weiteren stellvertretend für alle Ziviltechniker mit einschlägiger Befugnis im Baubereich) im Ziviltechnikergesetz kein Tätigkeitsfeld explizit festgelegt wurde (außer der durch die Befugnis entstehende Einschränkung), was für die durch Kammern vertretenen freien Berufe einzigartig ist.⁸

So ist zwar geregelt, welche Tätigkeit eine spezifische Ziviltechnikerbefugnis umfaßt, was vor allem der Abgrenzung zwischen den verschiedenen Ziviltechnikern dient, es fehlt jedoch die Abgrenzung eines Tätigkeitsfeldes, welches alleine den Ziviltechnikern vorbehalten wäre. Abgesehen von der Befugnis öffentliche Urkunden ausstellen zu können und der von manchen Gebietskörperschaften in Verordnungen oder internen Richtlinien vorgeschriebenen Heranziehung von Ziviltechnikern, ist dem universitär gebildeten Ziviltechniker kein nennenswertes Aufgabengebiet exklusiv vorbehalten.⁹ Allein für die Planung von Monumentalbauten ist er exklusiv zuständig. Wird nun die Befugnis der Baumeister ausgeweitet, bedeutet dies unweigerlich ein Ansteigen der Substitutionskonkurrenz.

Die Befugnisse der Baumeister sind darüberhinaus weit umfangreicher gefaßt. So darf der Baumeister nicht nur die Planung für Hoch- und Tiefbau, sondern auch alle dem Bauingenieurwesen zuzurechnende Tätigkeiten, wie etwa Statik selbst durchführen. Darüberhinaus kann er als Generalunternehmer auftreten und eine Gesamtleistung anbieten. Der planende und ausführende Baumeister ist damit in der Lage vom Entwurf bis zur Haustechnik - wobei er in diesem Bereich konzessionierte Handwerker mit der Durchführung zu beauftragen hat - eine Gesamtleistung anzubieten, für deren exakte, präzise und kosteneffiziente Durchführung er eine Haftung anbieten könnte.

Der Baumeister hat damit in der Realität weit größere Befugnisse als der höher qualifizierte Ziviltechniker, was überwiegend historische Wurzeln hat. Der Baumeister kann als Generalunternehmer oder als Totalunternehmer auftreten. Der Ziviltechniker kann, falls er ein ähnliches Leistungsbild anbieten möchte, dies nur über Arbeitsgemeinschaften mit anderen Ziviltechnikern realisieren und bald auch durch die Bildung einer Gesellschaft "sui generis" nach dem Partnerschaftsgesetz eine längerfristige Partnerschaft mit Kollegen aufbauen. Dies ist ein Gesellschaftsmodell, welches ausschließlich für freie Berufe bestimmt ist. Die "Partnerschaft" kann nur von Angehörigen der selben freien Berufsgruppe gebildet werden. Sie kann Rechte erwerben und Verbindlichkeiten eingehen. Eigentum und andere dingliche Rechte an Grundstücken erwerben. Sie ist aktiv und passiv klagslegitimiert. Die Partner (mindestens zwei) haften den Gesellschaftsgläubigern unbeschränkt. (Janska, 1988).

-
- 8) Dies hat seine Ursache in dem schwer abgrenzbaren Tätigkeitsfeld der Ziviltechniker, was für Wirtschaftstreuhänder, Rechtsanwälte, Ärzte, Tierärzte, Dentisten, Apotheker, Notare, Patentanwälte nicht zutrifft.
- 9) Siehe auch oben Punkt 3.7. Ziviltechniker im Vermessungs- oder Markscheidewesen verfügen im Vergleich zu Architekten über umfangreichere, ihnen vorbehaltene Tätigkeiten.

- 190 -

4.1 Determinanten der Substitutionskonkurrenz

Um eine Evaluierung der Substitutionskonkurrenz vornehmen zu können, müssen wir noch einige bestimmte Determinanten näher analysieren:

- Relevanz der Gebührenordnung
- Haftung für Folgeschäden
- Möglichkeit der Umgehung der "Freiberuflichkeit" im Ziviltechnikergesetz
- Einfluß der öffentlichen Auftragsvergabe auf die Struktur des Planungsmarktes
- Handel mit Planungsdienstleistungen.

4.1.1 Relevanz der Gebührenordnung

Sowohl für Ziviltechniker (in unserem Fall Gebührenordnung für Architekten) als auch für die planenden Baumeister (HOB) bestehen Bestimmungen über die Vergütung von Leistungen, wie oben für den Fall der Ziviltechniker ausführlich erörtert wurde. Beide Preisregulierungsinstrumente (GBO, HOB) sind vom Niveau her nahezu ident. Unterschiede bestehen hauptsächlich in deren tatsächlicher Durchsetzung und dem Willen diese zu erzwingen. Die Kammervvertretung der Ziviltechniker versucht nach außen energisch die, ihrer Meinung nach für den Planungsmarkt lebenswichtigen Stützpfeiler der Freiberuflichkeit zu wahren und daher unter anderem mittels der Gebührenordnung den Preiswettbewerb auszuschließen. In der Realität dient die Gebührenordnung nur als Richtgröße auf die sehr wohl Abschläge gewährt werden. Für die planenden Baumeister spielt die Honorarordnung eine relativ unbedeutende Rolle, da es sich hierbei um eine freie Vereinbarung handelt, welche nach den Bestimmungen des Kartellgesetzes nicht zwingend sein kann. Preiswettbewerb kann in diesem Bereich also leichter stattfinden.¹⁰

4.1.2 Haftung für Folgeschäden

Hinsichtlich der Haftung ist zu unterscheiden zwischen

- Haftung für Planungsfehler
- Haftung für Kosten, Qualität und Termine
- Ausfallhaftung beim Planungsexport.

Bei Planungsfehlern haftet grundsätzlich der Ziviltechniker voll. Nach § 1299 ABGB haben allerdings die ausführenden Firmen eine Warnpflicht, die sie verpflichtet, dem Ziviltechniker seinen Irrtum mitzuteilen. Eine eindeutige Klärung der Haftungsfrage im Fall von Folgeschäden ist aber meist nicht möglich. In der Regel führt das Auftreten von Schäden daher zu gerichtlichen Vergleichen.

Im Jahr 1981 wurde für Ziviltechniker eine Haftpflichtversicherung eingerichtet, in die alle Ziviltechniker mit aufrechter Befugnis verpflichtend einzahlen. Die Haftung geht (bei einem Selbstbehalt von 60.000 Schilling) bis zu einer Summe von 6 Mio. Schilling pro Schadensfall. Durch die Einführung dieser Versicherung wurden die Ziviltechniker wieder zu einem attraktiveren Partner am Bau. Dieses Beispiel zeigt die zunehmende Wichtig-

10) Daß dies jedoch nicht generell der Fall ist, zeigen etwa Ausschreibungen, bei denen alle Angebote zu einem "Richtpreis" konvergieren.

keit der Haftungsfrage, wenngleich die Haftungssumme von 6 Mio. Schilling für viele Bauprojekte zu niedrig liegt.

Die Garantie für Kosten, Qualität und Termine gewinnt - zumindest in den höherwertigen Bauklassen - zunehmend an Bedeutung, was aus einem Funktionswandel beim Bauen resultiert. Determinierte früher bis zu einem bestimmten Grad der Bau die darin ablaufenden Tätigkeiten, so steht heute die Ablauffizienz der Tätigkeit eindeutig im Mittelpunkt. Der Bau wird zur Hülle für ein Optimierungsproblem: Der Gestaltung der Abläufe mit maximaler Effizienz zu minimalen Kosten, wobei zwischen diesen beiden gegenläufigen Komponenten ein Optimum gefunden werden muß. Planen ohne genaue Kenntnis der Abläufe bis ins kleinste Detail führt daher zu beträchtlichen Folgekosten aufgrund von Effizienzverlusten. Funktionsanalysen und Logistikstudien müssen daher dem Planen vorgeschoben werden. Dies bedarf, wie dies etwa am Beispiel von Krankenhäusern leicht ersichtlich ist, entsprechender Präqualifikationen, im Sinne von einschlägigen Erfahrungen, da die Kosten der einmaligen Entwicklung einer Expertise in der Spitalsplanung durch ein Projekt sich unmöglich amortisieren können oder aber die Planung Mängel aufweist, die zu beträchtlichen Folgekosten führen. Eine Planungsgesellschaft muß daher eine Reihe von Consulting-Fähigkeiten besitzen und kann nur ab einer gewissen Größe und einem bestimmten Spezialisierungsgrad, in einer Gesellschaft deren Komplexität steigt, adäquate Problemlösungen finden.

Dieser Funktionswandel beim Bauen findet auch seinen Niederschlag bei der Struktur der Baukosten. So beträgt der Anteil der Haustechnik (Verkabelung, Lüftung, etc.) an den Gesamtbaukosten eines Krankenhauses heute bereits 40% und dabei ist die Ausstattung mit medizinischen Geräten keinesfalls inkludiert. Dieses Aufgabenprofil bedingt für die Planungsgesellschaften neue Herausforderungen, erhöht aber auch den Wunsch der Klienten nach Garantien für Kosten, Qualität und Termine. Dies bedeutet letztlich, daß eine Planungsgesellschaft neben den fachspezifischen Fähigkeiten auch über das notwendige Eigenkapital verfügen muß.

Abschließend sei noch die Ausfallhaftung beim Planungsexport erwähnt. Diese bezieht sich im Gegensatz zu den obigen Erörterungen nicht auf Leistungen der Planungsgesellschaften als vielmehr auf das Problem des Risikos der Remunerierung von Planungsleistungen im generellen, welches vor allem beim Planungsexport auftritt. Größere Planungsaufgaben im Ausland verlangen ein entsprechendes Vorfinanzierungspotential, da es zu beträchtlichen Zeitdifferenzen zwischen Erstellung der Planungsleistung und Remuneration derselben kommen kann. Darüberhinaus bleibt das Ausfallrisiko bestehen, welches von der Gestaltung der Vertragsbedingungen abhängt.

4.1.3 Möglichkeit der Umgehung der "Freiberuflichkeit" im Ziviltechnikergesetz

Es besteht die Möglichkeit zur Umgehung der "Freiberuflichkeit" im Ziviltechnikergesetz, sofern man Architektur an einer Universität, nicht Hochschule oder Akademie, studiert hat und die Befugnis eines Zivilingenieurs für Hochbau verliehen bekommen hat. Dem Zivilingenieur ist aufgrund des Ziviltechnikergesetzes ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis erlaubt. Der Zivilingenieur für Hochbau kann im weiteren die Baumeisterprüfung ablegen und um die Konzession zur Führung eines Gewerbebetriebes ansuchen und so ein Planungsbüro mit allen Vorteilen des Baumeistergewerbes aufbauen. Es ist ihm zwar verwehrt seinen Ziviltechnikertitel im Geschäftspapier zu führen und seiner Firma sein Siegel zur Verfügung zu stellen, doch kann er eine Reihe von Vorteilen durch seinen Gewerbebetrieb erzielen. Er kann wie oben schon beschrieben, Generalplanerleistungen anbieten, Gesellschaften mit beschränkter Haftung gründen und hat daher längerfristig bessere Bedingungen zur Eigenkapitalbildung. Darüberhinaus bleibt er als Zivilingenieur für Hochbau Mitglied der Kammer und erfüllt damit ein für Österreich bedeutendes Kriterium, nämlich das des adäquaten Titels, auch wenn er diesen

- 192 -

im Außenverhältnis der Gesellschaft nicht führen darf. Aufgrund der eingeschränkten Befugnis der Zivilingenieure für Hochbau hat diese Möglichkeit zur Umgehung der Freiberuflichkeit in der Praxis allerdings keine allzu große Bedeutung.

4.1.4 Einfluß der öffentlichen Auftragsvergabe auf die Struktur des Planungsmarktes

Die Bedeutung der Bauwirtschaft als Motor der Wirtschaft hat sich in den vergangenen 15 Jahren umgekehrt. Der Anteil der Bauwirtschaft an der gesamtwirtschaftlichen Leistungserstellung und Beschäftigungsentwicklung hat deutlich abgenommen, ihr Wertschöpfungsanteil am realen Brutto-Inlandsprodukt ist von 8,1% Anfang der siebziger Jahre auf 7,5% 1980 gesunken und hat 1985 nur noch 6,3% betragen. Im internationalen Vergleich hat sich die Anteilsverringerung - im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten seit Anfang der achtziger Jahre, überdurchschnittlich stark beschleunigt. (Christl/Maurer, 1987)

Die Entwicklung des inländischen Planungsmarktes für Architekten hängt nun direkt proportional von der Entwicklung der Bauwirtschaft ab, was zu einer Verringerung des Planungspotentials geführt hat. Wichtigster Auftraggeber für Architekten ist mit großem Abstand der öffentliche Sektor. Je nach Definition werden in Österreich zwischen 30% und 60% der vergebenen Bauleistungen direkt durch den öffentlichen Sektor nachgefragt, (Marin, 1986) was einen bedeutenden Planungsbedarf hervorruft. Der staatliche Anteil ist besonders hoch im Tiefbau, welcher den Straßen und Tunnelbau inkludiert, und im Kraftwerksbau, geringer ist er im Wohnungsbau, beim sonstigen Hochbau und bei den Adaptierungen.¹¹ Versucht man vor diesem Hintergrund den Anteil staatlicher Aufträge an Ziviltechnikern am Gesamtplanungsvolumen zu schätzen, so gilt es einige Charakteristika zu berücksichtigen:

- Der Anteil von Großprojekten an den Gesamtbauinvestitionen ist beim öffentlichen Sektor am bedeutendsten.
- Klein- und Kleinstplanungsaufträge werden meist von planenden Baumeister abgewickelt und werden überwiegend durch private Bauherren in Auftrag gegeben.
- Betrachtet man das Planungsvolumen aus der Sicht der Gebührenordnung, so sinkt die Planungsintensität anteilig bis zu Herstellungskosten von 300 Millionen und bleibt dann konstant.
- Der Consultingbedarf zur Erarbeitung der besten Lösung, unter Effizienzgesichtspunkten, welche unter anderem logistische, ökologische, ergonomische Gesichtspunkte und viele andere mehr zu berücksichtigen haben, steigt mit den Herstellungskosten und muß dem traditionellen Planen im Sinne des Zeichnens von Plänen, der Berechnung der Statik, etc. vorgeschoben sein.

11) Der Hochbau umfaßt Wohnungs-, Siedlungs- und landwirtschaftlichen Nutzbau (Scheunen, Silos, Ställe), den sogenannten Industrie- und Ingenieurhochbau mit der Errichtung etwa von Bahnhöfen, Fabrikhallen, Flughäfen, Garagen, Industriewerkanlagen, Lagerhallen Seilbahnen sowie den sonstigen Hochbau. Zu diesem zählen beispielsweise der Bau von Altersheimen, Amts-, Bank- und Bürogebäuden, Hotels, Kaufhäusern, Kirchen, Krankenhäusern, Museen und Schulen ebenso wie Demolierungen, das heißt Abbruch-, Abräum- und Aufräumungsarbeiten. Der Tiefbau umfaßt Straßen- und Brückenbau, der unter anderem Autobahn-, Brücken-, Flugplatz- und Parkplatzbau sowie Unterbauarbeiten und Wegebau umspannt; ferner den Kraftwerksbau, der auch die Errichtung von Staudämmen, Talsperren, Umspannwerken oder von Wehranlagen einschließt. Zum sonstigen Tiefbau zählt neben vielen anderen der Bahnbau, Bewässerungsbau, die Deichgräbererei, der Flußbau und die Flußregulierung, Ufer- und Wildbachverbauung sowie überhaupt alle Formen wasserbezogenen Baus wie Hafenbau oder Hochwasserschutzbau, die Kabelverlegung, Kanalisierung, der Schacht-, Stollen- und Tunnelbau, die Errichtung von Sport-, Tank- oder Kläranlagen, der Lawinenschutzbau, S-Bahn- und U-Bahnbau, die Tiefbohrungen (etwa nach Erdöl oder Erdgas) und die Verlegung von Pipelines. Vgl. Marin (1986).

- Der öffentliche Sektor vergibt 99% der Zahl seiner Planungsaufträge freihändig an Ziviltechniker, gemessen am Bauvolumen liegt der Anteil etwas darunter. Dies hat einerseits historische Gründe, so wurde wie oben beschrieben der "Ziviltechniker" einst als verlängerter Arm des Staates ins Leben gerufen, andererseits hat der Ziviltechniker die eindeutig umfassendere Ausbildung gegenüber dem planenden Baumeister. Für die Zukunft ist hierbei zu beachten, daß es sowohl im Rahmen der EG, als auch bei den GATT-Vereinbarungen massive Bestrebungen gibt, die öffentliche Auftragsvergabe zu liberalisieren (vgl. Söffner, 1984).

Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte wird klar, daß der Anteil öffentlicher Aufträge am Gesamtplanungsvolumen der Ziviltechniker¹² zwei Drittel übersteigt, und damit den wichtigste Stützpfiler des bestehenden Planungssystem in Österreich darstellt. Consultingfunktionen werden von öffentlicher Seite trotz ihrer unbedingten Notwendigkeit kaum nachgefragt und von Ziviltechnikern nahezu nicht angeboten, da ihnen im Vergleich zu internationalen Planungsgesellschaften die Expertise und die unumgänglichen Referenzprojekte fehlen. Die Abwicklung der öffentlichen Auftragsvergabe ist für viele Ziviltechniker der bestimmende Faktor ihres Auftragsvolumens.

4.1.5 Handel mit Planungsdienstleistungen

Bei der Erörterung der Struktur und Relevanz der Gebührenordnung für Architekten stellten wir fest, daß es für größere Ziviltechnikerbüros gewinnoptimal ist, die Planung nur bis zur Einreichung im eigenen Haus erstellen zu lassen und die weiteren Schritte, wie etwa Durchführung der Kostenberechnungsgrundlage, Erarbeitung der Ausführungs- und Detailzeichnungen etc. zum Beispiel an planende Baumeister im Innenverhältnis in Subaufträgen weiterzugeben. Diese Situation wurde in den letzten Jahre durch das stagnierende Planungsvolumen und die unterausgelastete Kapazität weiter begünstigt.

4.2 Evaluation der Substitutionskonkurrenz

Eine qualitative Analyse der Substitutionskonkurrenz zwischen Architekten und Baumeistern scheint nun möglich. Wenn bei wachsendem Planungsvolumen bis Anfang der siebziger Jahre die friedliche Koexistenz im Sinne der Aufteilung der Marktsegmente nicht beeinträchtigt wurden, so sind diese Muster in den vergangenen fünfzehn Jahren brüchig geworden. Hauptgarant der bestehenden Ordnung ist der öffentliche Sektor, welcher Planungsaufträge fast ausschließlich an Ziviltechniker freihändig vergibt. Preiswettbewerb besteht nur in ganz beschränktem Umfang, Abschläge werden hingegen sehr wohl gewährt. Bestimmend für die öffentliche Auftragsvergabe ist der "Beziehungswettbewerb", welcher kontraproduktiv auf die Effizienz und damit Kosten der Projektplanung und Abwicklung wirkt.

Substitutionskonkurrenz findet daher vor allem auf zwei Ebenen statt. Bei Großbauaufträgen durch private Bauherren wobei im zunehmenden Maß internationale Planungsgesellschaften in Konkurrenz mit den Ziviltechnikern treten. In Österreich ansässig ist vorerst nur Suter & Suter, eine Schweizer Planungsgesellschaft die ihre Aktivitäten mit einer GesmbH mit einschlägiger Gewerbeberechtigung führt und zweistellige Zuwachsraten im Planungsvolumen zu verzeichnen hat. Weiters gibt es planende öffentliche Stellen, Sondergesellschaften (z.B. im Straßenbau), planende (Wohnbau-)Genossenschaften, sowie verstaatlichte Planungsgesellschaften, wie die

12) Ziviltechniker im Sinne von Architekten, Zivilingenieure für Hochbau sowie Ingenieurkonsulent und Zivilingenieur für Bauwesen. Jener Bereich der Ziviltechniker der nahezu ausschließlich mit der Planung im Bauwesen befaßt ist.

- 194 -

VAMED, eine VOEST-Tochter, welche den AKH-Bau abwickelt; diese treten in beschränktem Umfang in Konkurrenz mit Ziviltechnikern. Es besteht jedoch von Seiten der Ziviltechniker die Befürchtung, daß im Zuge der Umstrukturierung der Verstaatlichten neue bedeutende Planungskapazitäten entstehen könnten. Die zweite Ebene sind kleine und mittlere Bauvorhaben, welche mit abnehmender Größe überwiegend von planenden Baumeistern abgewickelt werden.

Abschließend kann gesagt werden, daß die Substitutionskonkurrenz zwischen Ziviltechnikern und Baumeistern nicht wesentlich ausgeprägt ist und vor allem im Marktsegment der mittleren Planungsvolumina anzutreffen ist. Eine Verschärfung der Konkurrenzbedingungen würde von einer der Integration in den Europäischen Binnenmarkt ausgehen, da das System der öffentlichen Auftragsvergabe in bestehender Form nicht mehr weitergeführt werden wird können. Neben diesen veränderten Bedingungen wird vor allem der Funktionswandel der Anforderungen ans Bauen, als auch der Strukturwandel der Bauwirtschaft auf den wir im weiteren eingehen werden, die Marktstruktur des österreichischen Planungsmarktes gänzlich umbrechen.

5. Ist der Fertigteilbau eine Konkurrenz für Architekten?

Bereits Leonardo da Vinci hatte Anfang des 16. Jahrhunderts bei der Planung von neuen Städten im Auftrag von Franz dem Ersten die Idee, die Bauteile für die Häuser in zentralen Werkstätten herstellen zu lassen und diese dann auf den am Baugelände errichteten Fundamenten aufzubauen. Ein Prinzip, welches nahezu erst ein halbes Jahrtausend später seinen wirklichen Durchbruch erlebt. Mit Hilfe der modernen Computer-integrierten Planungs- und Produktionstechnologie ist es möglich, die Variationsbreite von Fertigteilbauten beträchtlich zu vergrößern und damit den individuellen Wünschen weitestgehend anzupassen. Fertigteilbau wird daher in den verschiedensten Baubereichen zu einer echten Alternative zur traditionellen Bauweise. Dies verlangt geänderte Planungsmuster, die den Standardisierungen Rechnung tragen müssen, welche speziell zur Bearbeitung mit Computer Aided Design Systemen (CAD) geeignet sind. Aufgrund der zu erlangenden Skalenerträge handelt es sich bei diesem Marktsegment langfristig um einen Wachstumsmarkt. Für die Ziviltechniker impliziert dies neue Formen der Kooperation mit den Herstellern, um eine kosteneffiziente Planung sicherstellen zu können.

6. Strukturwandel und internationale Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Planungsbüros

Die Bauwirtschaft als einer der bedeutendsten Sektoren des Wirtschaftsaufbaus hat seit dem Wachstumseinbruch zu Beginn der siebziger Jahre mit Strukturproblemen zu kämpfen. Das Ende des "golden age of economic progress" wie Samuelson das dritte Quartal des zwanzigsten Jahrhunderts nannte, markiert den Wendepunkt der europäischen Baukonjunktur. Nach Jahrzehnten der Expansion sind aus ökonomischen und ökologischen Gründen zwingende Schrumpfungstendenzen eingetreten, wofür einige wesentliche Ursachen sind:

- Die geringen Realeinkommenszuwächste seit Mitte der siebziger Jahre und der Anstieg der Arbeitslosigkeit.
- Das hohe Niveau der Bau- und Grundstückspreise.

- 195 -

- Die Zurückhaltung bei großen Bauinvestitionen, einerseits wegen budgetärer Engpässe, andererseits aufgrund steigenden Widerstandes in der Bevölkerung.
- Der Anstieg der Nachfrage nach Adaptierungs- und Renovierungsleistungen, welche viel weniger mit direkten Baumaßnahmen verbunden sind, als etwa Erweiterungsinvestitionen.
- Die Sättigungstendenzen in Teilen des Baumarktes, wie etwa im Straßen- und Wohnungsbau, bei Kanalisierungen und beim Bau von Schulen und Krankenhäusern. (Christl/Maurer, 1987; Czerny, 1988; Christl, 1985)¹³

Dieser Strukturwandel der Bauwirtschaft hat gleichzeitig auch die "goldenen Zeiten" der Ziviltechniker beendet. In einem stagnierenden Markt bei gleichzeitig steigenden Planungskapazitäten kam es unweigerlich zu einem Verfall der Margen. Gebührenordnungen verlieren de facto ihre Relevanz. Die fehlende Binnennachfrage kann nur durch Planungsexport kompensiert werden. Für den Export bedarf es jedoch eines ganz spezifischen Generalplanerpotentials oder eines hohen Grades an Spezialisierung, sowie einer starken Eigenkapitalbasis, um bei internationalen Projekten konkurrenzfähig zu sein. Bevor der österreichische Planungsexport einer Analyse unterzogen wird, soll zusammenfassend den Funktionswandel beim Bauen dargestellt werden, um den Wandel an das Anforderungsprofil einer Planungsgesellschaft nachvollziehen zu können:

- Hat der Bau im Lauf der Geschichte die Arbeits- und Lebensweisen, die in ihm abließen geprägt und diese zu einem bestimmten Grad determiniert, so bestimmen heute Logistik, Ökologie, Sozialstrukturen das Bauen und machen es zu einer nachgelagerten Tätigkeit die erst geplant werden kann, wenn Klarheit über die "Effizienz" der internen Abläufe besteht. Dies stellt die Tatsache nicht in Frage, daß jeder Planungsvorgang von Menschen durchgeführt wird und Reflexionen über den Zweck angestellt werden und wurden, doch keinesfalls mit der Funktionalität wie dies heute geschieht oder geschehen sollte. Ebenso wenig heißt dies, daß keine künstlerischen Elemente mehr existieren können und reiner Zweckrationalismus das Bauen unmenschlichen muß. Vielmehr ist die interdisziplinäre Kooperation in den Vordergrund gerückt und wurde die Komplexität des Planungsvorganges vervielfacht.
- Die Marktstruktur wird zur Determinante der Planungsrationale. Monopole ohne Gewinnrationalität wie zum Beispiel der Staat, verkörpert durch seine Funktionäre, entwickelten eine eigenzentrierte Zweckrationalität, deren Rahmenbedingungen von politischer Konjunktur beeinflusst wird. Der Staatsbürger als Kunde und Partner bleibt ein Fernziel. Dies läßt sich speziell bei den öffentlichen Hochbauten ablesen. Katalysator in Richtung Wandel sind zerbröckelnde Wählerbindungen, welche einerseits zur Reflexion über die Funktionalität öffentlicher Institutionen zwingen und Änderungen einleiten, andererseits Marketing zum Instrument der Vorwärtsverteidigung entstehen lassen. Durch die Globalisierung der Märkte wurden lokale Oligopole im Dienstleistungssektor, wie z.B. Banken und Versicherungen aufgebrochen, der Kunde rückt allmählich in das Zentrum des Interesses. Historisch gewachsene Organisationsmuster zerbrechen. Planungsprozesse, auch die des Bauens, hinsichtlich der Öffnung zum Kunden und der Effizienz der internen Leistungserstellung, werden zu Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit. Der Industriebetrieb wird zur Hülle eines Optimierungsproblems, und wird daher nahezu ausschließlich durch die interne Arbeitsorganisation determiniert. Für den Wohnungsbau, den Freizeitbau und die Bauten für die Künste entspringt der Wandel aus der Neustrukturierung unserer Arbeitsgesellschaft, was mit den Schlagworten Arbeitszeitverkürzung, verlängerte Ausbildung, erhöhter Wohlstand umschrieben sei. An die Planung werden neue Maßstäbe der Interdisziplinarität gelegt.

13) Christl zeigt in der empirischen Analyse, daß in den westlichen Industriestaaten eine Erhöhung des per-capita-Sozialprodukts um 1000 US\$ mit einer Abnahme des Wertschöpfungsanteils der Bauwirtschaft um 0,5 Prozentpunkte einhergeht.

- 196 -

Planen muß daher neu orientiert werden. Interdisziplinäre Zusammenarbeit rückt in das Zentrum des Interesses. Expertise auf Spezialgebieten wie oben erörtert z.B. des Spitalswesens sind Voraussetzungen für Konkurrenzfähigkeit am Planungsmarkt derselben Objekte. Bau ist nicht mehr gleich Bau. Konnte in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts jeder Architekt für alle Bereiche planend tätig werden, so ist dies heute, aufgrund der notwendigen Präqualifikationen, ohne die die nötigen Skalenerträge nicht generiert werden können, praktisch ausgeschlossen. Darüber hinaus ist für Planungsprojekte ab einer bestimmten Größenordnung eine Betriebsgröße der Planungsbüros Voraussetzung, die in der Lage ist eine interne Organisation hervorzubringen, welche Planungsvorgänge entwickelt, international vergleicht, dokumentiert, optimiert, finanziert und organisiert, um internationale Konkurrenzfähigkeit und damit Überleben zu sichern.

Der Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg und die Schaffung einer modernen Infrastruktur einer expandierenden Volkswirtschaft bis Mitte der siebziger Jahre hat Fragen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Planungsbüros vernachlässigen lassen. Planung war immer auf den Binnenmarkt bezogen und kannte keine nennenswerten Exporte. Im Internationalen Vergleich zeigt sich, daß die ersten großen "Ingenieurbüros" in Großbritannien Mitte des 19. Jahrhunderts gegründet wurden, später in den Niederlanden, USA und anderen, durch starke internationale Verflechtungen charakterisierte, Industrieländern bedeutende Consulting-Firmen¹⁴ im Planungsbereich entstanden.

Die durchschnittliche internationale Consulting-Firma wird von der FIDIC¹⁵ wie folgt charakterisiert:

- Gegründet Anfang der vierziger Jahre
- 6 Auslandsrepräsentanten
- Erfahrung in über 30 Staaten
- Über 600 Mitarbeiter
- Etwa 30 Spezialgebiete
- Über 20 Mitarbeiter pro Spezialgebiet.

Die Sachgebiete auf denen die Consultingfirmen operieren gliedern sich nach folgenden Hauptgruppen:

- Infrastructure
- Construction
- Computing Services
- Organization, Management and Training
- Marketing Research.

Das Leistungsspektrum umfaßt im Kernbereich folgende Tätigkeiten:

- Ausarbeitung von Studien
- Planung einschließlich Vertragsvorbereitung
- Begleitende Kontrolle

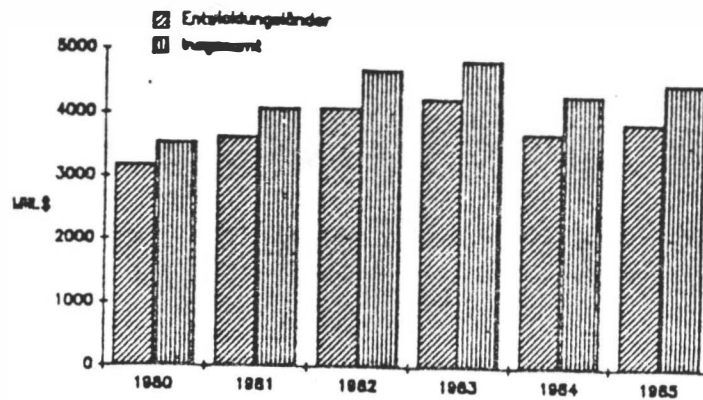
14) International werden Planungsfirmen dem Bereich des "Consulting" (steht in unserem Zusammenhang synonym für "Planung" und "Consulting Engineering") zugerechnet. Eine Untergliederung wie wir sie für den österreichischen Markt vorgenommen haben, bezogen auf Planung im Bauwesen, ist nicht möglich, da international kein ausdifferenziertes System von Befugnissen besteht.

15) FIDIC (Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils), Internationale Interessenorganisation der Planungsgesellschaften, welche das International Directory of Consulting Engineers herausgibt.

- Betriebsführung und Instandhaltung
- Personalauswahl und -einschulung
- Begutachtungen
- Sonstige fachliche Beratung.

Der Weltexport von Planungsdienstleistungen umfaßte 1985 4,5 Mrd. US- $\text{\$}$.

Abbildung 5: Der Weltexport von Consulting 1980 bis 1985



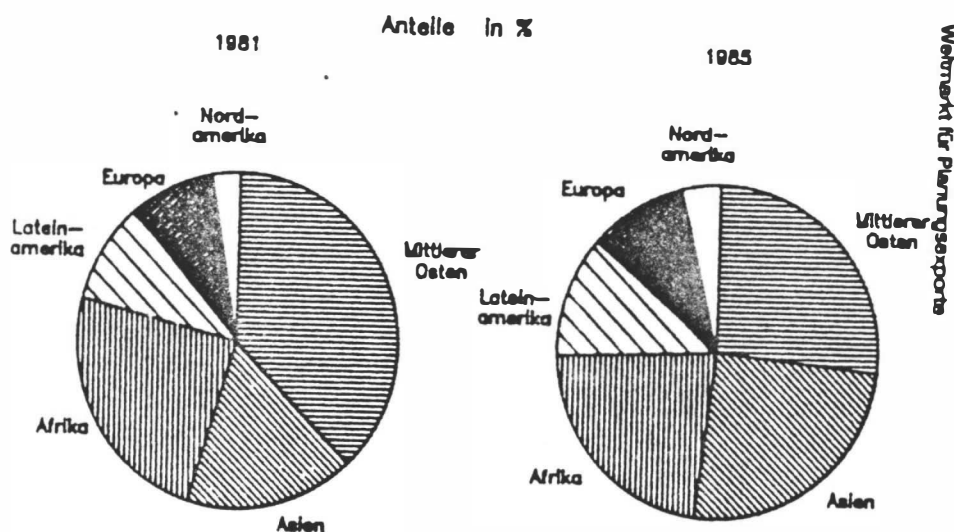
Quelle: Stankovsky/Vecernik, 1988, S. 31.

Bei der Betrachtung der Entwicklung des Planungsexportes ist zu berücksichtigen, daß Wechselkursschwankungen der wichtigsten Handelswährungen das aggregierte Bild verzerren können. Die Möglichkeit diesen Effekt teilweise zu eliminieren, wird durch die Umrechnung in eine Korbwährung (z.B. IWF-Sonderziehungsrechte) geboten. Stankovsky/Vecernik kommen bei Verwendung dieser Methode zu einer realen Steigerung der Planungsexporte von 5,5% p.a. für die erste Hälfte der achtziger Jahre. Bei einem Vergleich mit der internationalen Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen zeigt sich, daß der Planungsexport im Gegensatz zum Welthandel expandiert. Auf Dollarbasis nahm der Planungsexport von 1980 bis 1985 um 27,6% zu, der Welthandel von Waren ging hingegen um 3,4% der von Dienstleistungen um 0,3% zurück. Abbildung 6 zeigt, daß etwa 85% der Internationalen Planungsnachfrage auf die Entwicklungsländer entfällt, auf die noch bedeutende Aufgaben im Infrastrukturaufbau zukommen. Der Planungsexport ist seinem Volumen nach ein kleines, aber keinesfalls bedeutungsloses Segment des Warenhandels und übersteigt mittlerweile 1% des Weltexportes von Dienstleistungen (0,2% vom Welthandel mit Gütern und Dienstleistungen). Dazu kommt die wirtschaftspolitisch bedeutende Tatsache, daß dem Planungsexport meist ein Warenexport folgt.

Die Exporte in die Entwicklungsländer liegen wegen der Notwendigkeit der wachsenden Infrastrukturbedürfnisse, einerseits aufgrund wachsender Bevölkerung, andererseits schrittweiser Industrialisierung, entsprechend höher. Anteil der Planungsexporte in Entwicklungsländer am Dienstleistungsexport 1985 knapp 3%. Abbildung 6 zeigt die Aufgliederung nach Regionen.

- 198 -

Abbildung 6: Märkte für Planungsexporte 1981 und 1985



Quelle: Stankovsky/Vecernik, 1988, S. 40.

Stankovsky/Vecernik nennen folgende Faktoren zu Erklärung des hohen Anteils der Exporte von Planungsdienstleistungen in die Entwicklungsländer:

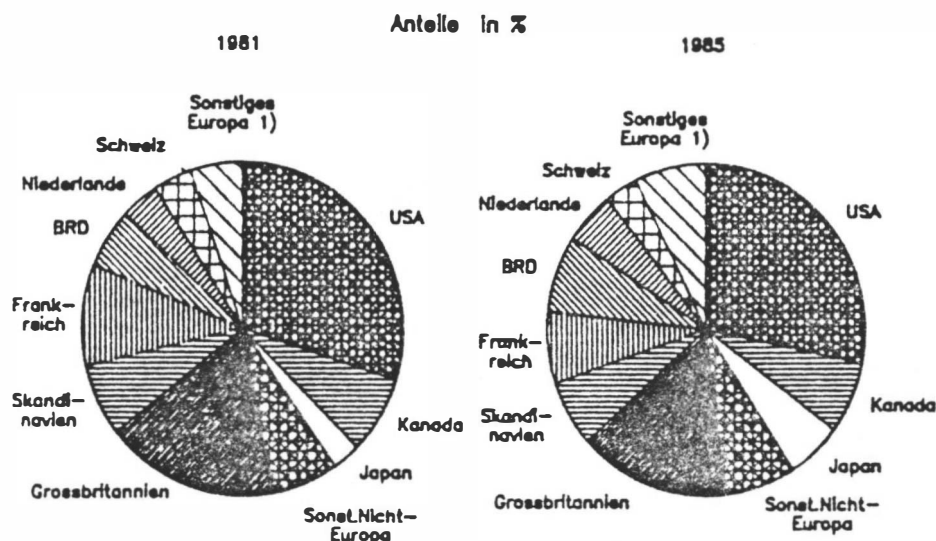
- Die Nachfrage nach Industrieanlagen, Infrastrukturprojekten usw. - sowie nach der damit zusammenhängenden Planung - ist heute nur noch in den Entwicklungsländern und zum Teil in den Oststaaten von größerer Bedeutung, wogegen in den westlichen Industriestaaten der Industrialisierungsprozeß und der Ausbau der Infrastruktur weitgehend abgeschlossen ist.
- Planungsleistungen können von den Entwicklungsländern größtenteils nicht selbst erbracht werden, wogegen in Industriestaaten der Bedarf häufig durch leistungsfähige inländische Firmen gedeckt wird.
- Der Warenhandel zwischen den Industriestaaten stützt sich vor allem auf den intra-industriellen Handel (Tausch von Gütern innerhalb einer Branche), der tendenziell stark expandiert, während die Beziehungen zwischen den Industriestaaten und Entwicklungsländern durch den - eher stagnierenden - inter-industriellen Handel (Rohstoffe gegen Fertigwaren) charakterisiert wird. (Stankovsky/Vecernik, 1988, S. 36 ff.).

Betrachten wir nun die Anbieterseite und somit die Position Österreichs. Die direkten österreichischen Planungsexporte stiegen von 42,1 Mio. \$ im Jahr 1981 auf 49,5 Mio. \$ im Jahr 1985. Der österreichische Marktanteil betrug im Durchschnitt in der ersten Hälfte der Achtziger Jahre 1%, wobei nur 55% der Leistungen in Entwicklungsländer gehen. Der österreichische Marktanteil bei Planungsexporten in Entwicklungsländer beträgt

- 199 -

daher nur 0,6%. Bemerkenswert ist hingegen der österreichische Marktanteil von 3,5% in "anderen" Ländern, wobei hier den Planungsexporten in Oststaaten besonderes Gewicht zukommt. Abbildung 7 gibt einen Überblick über die internationalen Anbieter von Planungsleistungen.

Abbildung 7: Internationale Anbieter von Planungsleistungen, 1981 und 1985



Quelle: Stankovsky/Vecernik, 1988, S. 47.

Die USA ist mit 28,3% (1985) vor Großbritannien 15,3 führend, aber auch kleine Länder wie die Schweiz (3,2%) und Niederlande (5,3%) weisen bedeutende Marktanteile auf.

Die österreichische Position auf den internationalen Märkten für Consulting ist stark geprägt durch die Struktur der Planungsfirmen in Österreich und im Ausland.

- 200 -

Tabelle 29: Größenvergleich von Planungsfirmen in Österreich und im Ausland

		Firmen	Beschäftigte	
			insgesamt	je Firma
FIDIC 1)	(25 Länder)	195	120.791	619
CEBI 2)	(6 Länder)	591	121.000	205
Wifo-Exportbefragung Planungsexporteure 3)		22	1.211	55
Wifo-Exportbefragung Interessenten 4)		26	411	16
BIK-Befragung 5)		130	1.864	14
Österr. Ziviltechniker		ca. 3.000	ca. 10.000	3
Österr. Techn. Büros		ca. 1.100	ca. 4.600	4

1) nur 195 der 199 FIDIC-Mitgliedsfirmen haben Beschäftigtenzahlen genannt.

2) European Committee of Consulting Firms

3) bedeutende Planungsexporteure aufgrund der Angaben des Verbandes Beratender Ingenieure Österreichs und der Bundeswirtschaftskammer

4) am Planungsexport interessierte Firmen nach Angaben der Bundeswirtschaftskammer

5) Befragung der Bundesingenieurkammer

Quelle: Stankovsky/Vecernik, 1988, S. 47.

Betrachten wir die Zahl der unselbständigen Beschäftigten als einen Indikator für die relative Marktposition am internationalen Planungsmarkt, so zeigt sich das ausländische Planungsexporteure über bedeutend größere Planungsgesellschaften verfügen, deren Struktur wir eingangs schon beschrieben haben. Bei der Auflistung der 200 größten Consulting-Firmen der Welt, durch die Zeitschrift "International Construction Week" (August 1981), deren Auslandsfakturenumsatz im Jahr 1985 3,6 Mrd \$ betrug, scheint an Stelle 193 das einzige österreichische Planungsunternehmen (Austroplan) in der Umsatzgruppe von 2,65 bis 4,99 Mil. \$ auf, das 58% seiner Leistungen direkt an das Ausland fakturiert.

Die Unterschiede zwischen den österreichischen Planungsexporteuren und ihren ausländischen Konkurrenten sind weitgehend bedingt durch die spezifischen Regulierungen des österreichischen Planungsmarktes. Aufgrund der Freiberuflichkeit der Ziviltechniker ohne die Möglichkeit der Gesellschaftsbildung zeigen sich Nachteile beim Aufbau von Know How über Generationen hinweg. Internationale Planungsgesellschaften sind daher schon bedeutend länger im Ausland tätig, haben eine größere Anzahl von Auslandsbüros, verfügen über eine größere, gleichzeitig aber auch spezialisierte Angebotspalette, über ein höheres Auslandsauftragsvolumen und nicht zuletzt über eine bedeutend größere Eigenkapitalkraft. Eine Umgestaltung der Marktstrukturen in Richtung internationaler Wettbewerbsfähigkeit ist daher, vor allem im Lichte einer EG-Annäherung bzw. einer Teilnahme am Binnenmarkt aufgrund der geplanten Freizügigkeit der Dienstleistungen sowie der Niederlassungsfreiheit, die in Zukunft weitgehend an Ausbildungserfordernisse gekoppelt ist, sicherzustellen. Dies wird vor allem bei Großbauvorhaben der öffentlichen Hand bedeutend.

7. Prozeß- und Produktinnovation am Beispiel des Computereinsatzes

Dieses Kapitel ist auch in Zusammenhang mit Abschnitt V.3 und der darin enthaltenen Diskussion über Innovationsprozesse zu sehen. Das breite Tätigkeitsspektrum der Ziviltechniker, einhergehend mit der großen Variationsbreite der einzelnen Aufträge, macht Planung zu einem relativ schwer routinisierbaren Gegenstand des effizienten Einsatzes von Datenverarbeitungsgeräten. Kaum ein Gebäude gleicht dem anderen, kaum ein Planungsprozeß wiederholt sich in der gleicher Weise. Die Anforderung an den Computer, richtigerweise an die Software, sind daher sehr vielfältig und Skalenerträge des Einsatzes erst nach längerer Anlaufzeit zu erwarten.

Die komplexen Anforderungen des Planungsprozesses sind jedoch vor dem Hintergrund einer dynamischen Entwicklung im Bereich der Software als auch bezüglich der spezifischen Hardware Erfordernisse des Planungssektors zu sehen. Computer Aided Design (CAD) erfährt eine exponentielle Entwicklung vom Standardsoftwarepaket mit ungenügender Tiefe für die spezifischen Planungsanforderungen der Ziviltechniker, zu einem immer qualifizierteren Instrument der Planungsunterstützung und mittelfristig der kosteneffizienten Planungsabwicklung.

Der Computereinsatz wird jedoch durch eine Vielzahl von strukturellen Besonderheiten des Planungsmarktes in seiner Dynamik verzögert. Sowohl die Ausbildung im Bereich Projektmanagement, als auch die Auseinandersetzung mit CAD-Systemen an Österreichs Universitäten, läßt noch sehr zu wünschen übrig, einige wenige erste Ansätze sind dennoch sichtbar:

An der TU Wien konnte in der Studienrichtung Bauingenieurwesen, Studienzweig Baubetrieb und Bauwirtschaft mit der Studienplanänderung vom November 1987 der Bereich Projektmanagement verstärkt erfaßt werden (z.B. Seminar "Wirtschaftliche Abwicklung von Bauprojekten", Vorlesung und Übung "Planungsverfahren und Ablaufplan", Vorlesung "Bauen im Ausland", etc.). Die CAD-Ausbildung erfolgt nur im Rahmen eines Wahlfaches und ist auch dort nicht sehr ausgeprägt.

Im Rahmen der Studienrichtung Architektur sind beide Bereiche an der TU Wien nur in der Wahlfachgruppe erfaßt. Projektmanagement taucht aber auch dort nur im weiteren Sinn auf. In den anderen Studienrichtungen, in denen eine Ausbildung für Ziviltechniker erfolgt, sind die beiden zukunftssträchtigen Ausbildungsbereiche Projektmanagement und CAD entweder gar nicht oder nur äußerst geringfügig erfaßt.

Im folgenden wollen wir einige Kriterien, die die Entscheidung betreffend CAD-Einsatzes beeinflussen, näher beleuchten:

- Grad der Routinisierbarkeit
- Adaptierung von Standard Software an österreichische Bedingungen
- Wer arbeitet am CAD-System, am Kalkulations-, Statik-, Projektmanagementpaket
- Notwendigkeit und Probleme der Dokumentation für die Mehrfachverwertung von Planungsbestandteilen
- Unsicherheit über die Dauer der Anlaufphase bis zur Effizienzsteigerung
- Kosten/Nutzenabschätzung
- Bedeutung der Arbeitsorganisation und Betriebsgröße
- Kostensenkung oder Produktdifferenzierung.

- 202 -

7.1 Grad der Routinierbarkeit

Betrachten wir den Planungsprozeß so können wir zwischen leicht und schwer routinisierbaren Planungselementen unterscheiden. Relativ leicht routinierbar sind etwa die Bereiche Kalkulation, Statik, etc., also jene Bereich, die spezifischen Regeln folgen müssen und in Zahlen ausgedrückt werden. Schwer routinierbar ist hingegen der Planungsprozeß selbst. In ihm verschmelzen technische und künstlerische Elemente bis zur Entstehung eines für spezifische Anforderungen geplanten Unikate. Selbst bei der Durchführung einer Vielzahl ähnlicher Projekte, z.B. etwa Krankenhäusern, gleichen einander höchstens einige Grobstrukturen, ist nur eine beschränkte Anzahl von Details vollständig ident. Darüberhinaus ist der Vorgang des konkreten Planes nur optisch darstellbar, was zusätzliche Anforderungen an Hardware und Software stellt.

7.2 Adaptierbarkeit von Standard Software an österreichische Bedingungen

In Standardsoftwarepaketen stecken meist viele Mannjahre Entwicklungszeit. Sie sind wie der Name sagt standardisiert, wie z.B. das CAD-System "Autocad" und für ein breitgestreutes Verwendungsgebiet konzipiert, versagen jedoch derzeit noch dort, wo spezifische Anforderungen an das System gestellt werden. Der Einsatz von Standardsoftware ist daher mit Adaptierungsanstrengungen und Kosten verbunden, welche darüberhinaus längerer Anlauf- und Experimentierphasen bedürfen. Darüberhinaus besteht das Problem, daß vielfach die spezifische Anpassung an die Österreichischen Normen und Bestimmungen, etwa öffentliche Ausschreibungen, wegen der Begrenztheit des Planungsmarktes und der damit einhergehenden limitierten Absatzchancen für Softwareanpassungen nicht kostendeckend durchgeführt werden können.

7.3 Wer arbeitet am CAD-System, am Kalkulations-, Statik-, Projektmanagementpaket?

Die Auswahl des "optimalen" Systems kann nur bei gleichzeitiger Qualifikation und Einschulung der Mitarbeiter erfolgen. Dies verlangt einerseits ein entsprechendes Profil der Mitarbeiter, andererseits bedingt es längerfristige Bindungen zwischen ihnen und dem Ziviltechniker, da nur so unternehmensspezifisches Know-How aufgebaut werden kann, welches in der Lage ist, mittelfristig durch den Einsatz der EDV die Kosten der Planung zu senken. Humankapitalinvestitionen in Form der Ausbildung der Mitarbeiter werden notwendig, denn der Grad der Qualifikation ist letztlich der bestimmende Faktor für die Effizienz des Einsatzes. Für den Ziviltechniker bedeutet dies aber auch, daß er einer relativ stabilen Betriebsorganisation bedarf und darüberhinaus bis zu einem gewissen Grad abhängig wird von seinen "EDV-Spezialisten", da diese im Gegensatz zum Planer mit dem Bleistift nur bei hohen Kosten ersetzbar sind.

7.4 Notwendigkeit und Probleme der Dokumentation für die Mehrfachverwertung von Planungsbestandteilen

Dokumentation ist eines der heikelsten Themen des EDV-Einsatzes an und für sich und wird zum nahezu unlösbaren Problem beim Einsatz von CAD. So finden spezifische Details immer wieder Anwendung beim Planungsvorgang, wie z.B. verschiedene Arten von Deckenkonstruktionen. Effizienter Einsatz der EDV kann jedoch nur dann gewährleistet werden, wenn es gelingt Systematisierungskriterien zu entwerfen, die ein strukturiertes Speichern der einzelnen Planungsdetails erlauben. Dazu ist es notwendig, daß einerseits die einzelnen Projekte gut dokumentiert gespeichert werden, andererseits, daß der Zugriff zu spezifischen Details wie etwa

obiges Beispiel der Deckenkonstruktion über alle Projekte quasi im Querschnitt möglich ist und anhand eines Schlüssels, der das Anforderungsprofil festlegt, gleichzeitig die Selektion der jeweils interessanten Deckenkonstruktion vorgenommen wird. Also mit einem einzigen Schritt die in der Firma vorhandene Präqualifikation im Sinne bearbeiteter Projekte für aktuell bearbeitete Planungsaufgaben nutzbar gemacht werden kann. Ein Problem welches heute noch keinesfalls gelöst ist, von internationalen Planungsgesellschaften jedoch schon in Angriff genommen wird.

Neben dieser Problematik kommt der Dokumentation aus einem zweiten Grund besondere Bedeutung zu, von ihrer Übersichtlichkeit hängt nicht nur die Effizienz des Einsatzes ab, sondern die Abhängigkeitsstruktur des Ziviltechnikers von seinen EDV-Spezialisten, welche mit steigender Unübersichtlichkeit für Dritte immer unabhömmlicher werden.

7.5 Unsicherheit über die Dauer der Anlaufphase bis zur Effizienzsteigerung

Softwarevertreiber sind meist euphorisch hinsichtlich der universellen Einsatzbarkeit ihrer Produkte und den daraus erwachsenden konkreten Kostenvorteile für den Benutzer. Für den Anwender ist jedoch in seiner Kalkulation die Bestimmung des Breakeven-Points von entscheidender Bedeutung. Er bestimmt die Zeitspanne, dabei handelt es sich bezogen auf komplexere Planungsaufgaben meist um Jahre, und die Höhe der Investitionen, die notwendig sind, um konkreten Nutzen aus der computerunterstützten Planung zu ziehen. Nur bei detaillierter Planung des EDV-Einsatzes kann das "Abenteuer in die Welt der Elektronik" zum Erfolgserlebnis der Leistungssteigerung werden.

7.6 Kosten/Nutzenabschätzung

Die Dynamik der Entwicklung sowohl am Hardware- als auch am Software-Sektor ist dermaßen rasant, daß eine konkrete Bestimmung der Kosten unmöglich scheint. Tendenziell zeigt sich einerseits, daß die Preise in der EDV-Branche weiter sinken, bei gleichzeitiger Spezialisierung des Angebots. Für die oben als leicht routinisierbar bezeichneten Tätigkeiten besteht hardwaremäßig kein Problem und es steht eine Unzahl von leistungsfähigen Systemen zur Verfügung, von der Software und der Benutzerqualifikation hängt daher letztlich die Effizienz des Einsatzes ab. Beim EDV-Einsatz auf dem Gebiet der schwer routinisierbaren Tätigkeiten, nämlich dem konkreten Planen ist die Entscheidung bedeutend komplexer. Neben der leistungsfähigen Hardware kommt ganz spezifischen Peripheriegeräten wie Graphikbildschirm, Plotter etc., deren Anschaffungskosten um Zehnerpotenzen höher sind als für leicht routinisierbare Aufgabengebiete, besondere Bedeutung zu. Nur so ist es möglich eine leistungsfähige Software einzusetzen und von den spezifischen Qualifikationen der Mitarbeiter hängt es ab, ob sie an die spezifischen Planungsbedürfnisse der Firma angepaßt werden kann und eine benutzereffizientere Dokumentation erstellt werden kann. Die EDV-Entscheidung ist daher quasi ein Entscheidungsproblem, bei welchem für ein bestehendes Anforderungspotential, meist unter Berücksichtigung zukünftiger Erfordernisse ein optimales Leistungspaket bestehend aus Hardware, Software, Qualifikationen der Mitarbeiter und Aufbau einer Dokumentation erarbeitet werden muß.

7.7 Die Bedeutung der Arbeitsorganisation und Betriebsgröße

Freiberuflichkeit und Arbeitsorganisation sind viel zu wenig untersuchte Thematiken. Arbeitsorganisation be-

- 204 -

deutet für die Ziviltechniker meist historisch gewachsene Improvisation, deren Effizienz weder durchleuchtet, noch in Frage gestellt wird. Im Zuge der neuen Arbeitsorganisation, bedingt durch den Computereinsatz einerseits, andererseits durch die oben beschriebene wachsende Komplexität von Planungsaufgaben in einer hoch technisierten Gesellschaft, wird die Frage der Effizienz zu einem zentralen Wettbewerbsparameter. Gleichzeitig gewinnt die minimale Betriebsgröße, im Sinne der Mindestgröße eines Planungsbüros wachsende Bedeutung.

Zwei Strategien stehen prinzipiell zur Verfügung, einerseits die Spezialisierung auf Teilbereiche der Planung, was theoretisch ebenso mit einem Ein-Mann-Büro möglich ist, andererseits der Weg zum Generalplaner, welcher in der Lage ist, eine Gesamtleistung anzubieten. Der Einsatz der EDV gewinnt bei beiden Strategien zunehmende Bedeutung. Für den Generalplaner bedeutet dies jedoch, daß für den Aufbau eines leistungsfähigen Computersystems, welches in der Lage ist mittelfristig weite Teile der Planung EDV unterstützt durchzuführen, meist zweistellige Millionenbeträge investiert werden müssen und trotz bis in Detail organisierter Planung der konkreten Einführung überwiegend Anlaufzeiten von mehreren Jahren in Kauf genommen werden müssen, bevor der Breakeven-Point erreicht wird. Diese Bedingungen lassen erkennen, daß die minimale Betriebsgröße, ab der effiziente Planung geleistet werden kann, sich damit beträchtlich nach oben verschoben hat, was für kleinere und mittlere Ziviltechnikerbüros bedeutet, daß sie entweder wachsen müssen oder sich spezialisieren müssen, oder aber den im nächsten Jahrzehnt zu erwartenden Quantensprung in der Computerisierung der Planung nicht überleben werden.

7.8 Kostensenkung oder Produktdifferenzierung

Der CAD-Einsatz wurde bisher nur unter dem Aspekt der Kostensenkung betrachtet. Mindestens ebenso bedeutend ist hingegen die Möglichkeit der Produktdifferenzierung im Sinne der Variation der Planung. Dem Ziviltechniker wird durch den effizienten CAD-Einsatz ein um ein vielfaches erhöhter Spielraum der Planungsvariation geboten, da Abwandlungen von einem bereits gespeicherten Projekt mit relativ geringem Aufwand durchgeführt werden können. Aus dieser Produktdifferenzierung kann nur der konkrete Wettbewerbsvorteil der optimalen Anpassung der Planung an die Wünsche des Kunden entstehen. Der Vorteil der Kostensenkung wird zwar bei steigendem Vorteil Produktdifferenzierung zunehmend beseitigt, der der maßgeschneiderten Planungslösung kann jedoch diesen Effekt bei weitem überkompensieren.

7.9 Computereinsatz im Bereich der Ziviltechniker: Ergebnisse einer empirischen Erhebung

Der Einsatz von Computersystemen im allgemeinen und von CAD-Systemen im besonderen stellt einen wesentlichen Parameter der zukünftigen Konkurrenzfähigkeit dar. Um zu diesem Fragenkreis empirische Anhaltspunkte zu gewinnen, wurde zu dieser Thematik im Rahmen dieses Forschungsprojektes in Ergänzung zu strukturierten Interviews eine telefonische Umfrage unter österreichischen Architekten durchgeführt. Die auswertbare Stichprobe umfaßte 82 Architekturbüros, das sind etwas mehr als 5% der Grundgesamtheit. Die Stichprobe wurde dabei als Zufallsstichprobe aus dem gesamten Bundesgebiet gezogen. Ziel der Befragung war einerseits, eine Bestandsaufnahme des Status quo des Computereinsatzes in dieser Berufsgruppe sowie der Verwendungsgebiete für EDV-Ausstattung vorzunehmen und zum anderen die Dynamik des Einsatzes von EDV in Form etwaiger Ausbau- bzw. Einführungspläne zu erheben.

- 205 -

Nur knapp die Hälfte der befragten Ziviltechniker setzten zum Befragungszeitpunkt Computer ein. Hierbei dominiert die Verwendung im Rahmen der Kostenberechnung und zur Abwicklung von Ausschreibungen, d.h. im Rahmen der leicht routinisierten Phasen des Planungsprozesses. Nur ein knappes Siebtel der Computerverwender benützte die Geräte auch für den schwerer routinisierten graphischen Bereich. CAD-Systeme hatten nur 3,5% der Befragten, d.h. also 7% der Computeranwender, im Einsatz. Dabei korreliert das Ausmaß des Einsatzes dieser Technologien deutlich positiv mit der Zahl der Beschäftigten. Größere Büros verfügen über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, auch leistungsfähigere Geräte einzusetzen. Die Verwendung von CAD-Systemen, deren Einsatz spezifische (und teure) Peripheriegeräte, wie Grafikbildschirme oder Plotter erfordert, ist nur den größten Büros möglich.

Befragt über ihre zukünftigen Pläne, gaben rund ein Drittel der derzeitigen Computer-Verwender an, weitere Ausbauten zu planen. Diese relativ geringe Zahl hängt vor allem damit zusammen, daß ungefähr die Hälfte der Anwender diese Geräte erst weniger als zwei Jahre im Einsatz hat. Computerunterstütztes Arbeiten ist also für den Großteil der österreichischen Ziviltechniker erst eine relativ neue Form des Planens.

Von jenen Architekten, die angaben, bisher noch keine Computer in ihrem Büro einzusetzen, planen 21% kurzfristig diese Technologie einzusetzen und weitere 18% sehen dies als mittelfristigen Ausbau.

Als Grund für den bisherigen bzw. zukünftigen Nicht-Einsatz wurde nahezu immer die zu geringe Betriebsgröße angegeben. Weitere Gründe sind die beabsichtigte Büroauflösung, der mit EDV-Einsatz verbundene zusätzliche Personalbedarf oder der zu vielfältige und daher kaum standardisierbare Arbeitsbereich.

Als Probleme beim Einsatz von Computern wurde insbesondere die Notwendigkeit der zusätzlichen Personalschulung, die Umstellung der Arbeitsabläufe und der Zwang zur Standardisierung angegeben. Weiters schaffe die rasche technische Entwicklung Probleme.

Wenn auch keine im engeren Sinn vergleichbare ausländische Daten vorliegen, so läßt sich doch das Bild festhalten, daß die österreichischen Architekten erst am Anfang einer Entwicklung stehen, die international bereits im Gange ist. Es läßt sich nicht von der Hand weisen, daß eine wesentliche Ursache dafür in der Struktur der österreichischen Büros zu suchen ist. Dazu tragen indirekt vermutlich in nicht unwesentlichem Ausmaß die Gesamtorganisation des Berufsstandes (obligatorische Freiberuflichkeit, damit tendenziell geringe Bürogröße) bei. Als weiterer Faktor kommt hinzu, daß der Computereinsatz auch in der Phase der Ausbildung noch sehr schwach verankert ist.

8. Effizienz der bestehenden Regulierung am Planungsmarkt

Bei der Effizienzanalyse bestehender Regulierungen am Planungsmarkt sind prinzipiell zwei Gesichtspunkte von entscheidender Bedeutung. Erstens die statische Effizienz des Sektors, also wie weit es gelingt eine optimale Leistungsqualität bei gleichzeitiger Minimierung der dabei anfallenden Kosten zu generieren. Zweitens die dynamische Effizienz, welche die Frage behandelt, wie weit die bestehenden Regulierungen dazu beitragen, daß eine positive Bewältigung des sich vollziehenden Strukturwandels begünstigt wird und eine Steigerung der Wettbewerbskraft erreicht wird.

- 206 -

8.1 Statische Effizienz der Leistungserstellung der Ziviltechniker

Die Leistungsqualität der Planungsarbeit der Ziviltechniker ist nach verschiedenen Kriterien zu beurteilen. Am evidentesten ist sicher der künstlerische Aspekt der Bauwerke über den wir uns, wenn wir die Nachkriegsarchitektur betrachten zwar wundern, den wir uns als Ökonomen aber nicht anmaßen beurteilen zu können. Erklärend gilt es noch hinzuzufügen, daß vielfältige Regelungen die Gestaltung der Bauwerke stark einschränken. Dazu gehören Bestimmungen betreffend Bauordnung, Denkmalschutz, Umweltschutz, Ensembleschutz, Gewerberecht, Arbeitsschutz. Das zweite und mindestens ebenso wichtige Kriterium ist die Qualität der Bausubstanz im Hinblick auf ihren internen logistischen Aufbau, wie weit sie den Bedürfnissen der Betroffenen entspricht und die Folgekosten der Betriebsführung minimiert.

Zur Beurteilung dieser Fragestellung müssen wir jene Regulierungen der Ziviltechniker-Tätigkeit betrachten, die eine unmittelbare Auswirkung auf die Effizienz der Arbeitsorganisation und damit Leistungserstellung ausüben. Wesentliche Elemente sind in diesem Zusammenhang die oben ausführlich diskutierte Struktur der Gebührenordnung, als auch die öffentliche Auftragsvergabe. Beide Elemente haben negative Auswirkungen auf die Leistungserstellung.

So verhindert die Gebührenordnung eine unmittelbare Kopplung an die Qualität der Leistung und stellt lediglich eine Beziehung zu den Baukosten her, darüberhinaus sind die für die Bausubstanz so wichtigen Detailzeichnungen im Vergleich zum Vorentwurf, Entwurf, Einreichung unterdotiert.

Die negative Auswirkung der öffentlichen Auftragsvergabe besteht in der mangelnden Objektivierung der Planungsvergabe welche "Beziehungswettbewerb" begünstigt. Dies führt aber auch dazu, daß eine Marktstruktur begünstigt wird, bei der nicht die Effizienz der Arbeitsorganisation und der Erlangung von Expertisen und damit Präqualifikation für neue Aufträge im Mittelpunkt steht. Konkrete Auswirkungen davon sind einerseits, daß nicht die potentiell mögliche "beste" Bausubstanz erreicht wird und dies weitreichende Konsequenzen für die Betroffenen hat, und andererseits, daß bei der internen Leistungserstellung nicht jene Kostenkurven erreichbar sind, welche die erstellte Planung zu minimalen Kosten erlauben würde.

8.2 Dynamische Effizienz der Leistungserstellung der Ziviltechniker

Bei der Beurteilung der dynamischen Effizienz steht die Frage, wie weit es den Ziviltechnikern gelingt den Strukturwandel am Planungsmarkt positiv zu vollziehen und internationale Konkurrenzfähigkeit zu erlangen, im Mittelpunkt. Fest steht das Österreich einerseits keine Planungsgesellschaften von internationalem Standard hat und andererseits aber auch keine entsprechenden Spezialisierungsgrad aufweist, der es ermöglichen würde Konkurrenzfähigkeit am internationalen Planungsmarkt zu erlangen. Das ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß der Planungsmarkt in Österreich aus oben angeführten Gründen langfristig keine entscheidenden Impulse erfahren wird und Wachstumspotentiale vor allem aus den Entwicklungsländern zu erwarten sind.

Wesentliche Parameter zur Bewältigung des Strukturwandels sind die Anpassung der Studien des Ziviltechnikers an die geänderten Gegebenheiten unter starker Einbeziehung von CAD und Projektmanagement, sowie der Aufbau von Betriebsgrößen, welche in der Lage sind, die Mittel für die beträchtlichen Investitionen für den effizientesten Einsatz der EDV zu generieren und diese in eine leistungsfähige Planungsorganisation, welche in der Lage ist Skalenerträge bei Planungsprozessen zu nutzen, zu integrieren.

Für den Aufbau jener Betriebsgrößen wird es jedoch notwendig sein, Elemente der Freiberuflichkeit, wie etwa die Selbständigkeit des Ziviltechnikers in Frage zu stellen und die Gesellschaftsbildung zuzulassen, welche langfristig erlaubt, Eigenkapital in geeignetem Ausmaß zu generieren (z.B. mittelfristig auch durch den Gang an die Börse), wer für die internationale Konkurrenzfähigkeit unumgänglich ist.

9. Zusammenfassung und Reformvorschläge

Die Begründungen für die heute bestehenden Regulierungen im Bereich der Ziviltechniker lassen sich zum einen aus der historischen Entwicklung des Berufsstandes und der sich daraus ergebenden engen Verbindung zum Staat erklären. Zum anderen kommt dem Argument, durch das vorfindbare komplexe System von Regulierungen die Qualität der von dieser Berufsgruppe erbrachten "geistigen Leistungen" zu sichern, eine bedeutende Rolle zu. Unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten sind daher die Fragen zu klären, wieweit dieses historisch gewachsene Regulierungssystem auch unter den wesentlich veränderten wirtschaftlichen Bedingungen der Gegenwart noch zeitgemäß ist und weiters, wieweit das angestrebte Ziel der Qualitätssicherung dadurch erreicht werden kann.

Die Frage, ob die Ziviltechniker, von der Organisationsstruktur des Berufsstandes her, den raschen Wandel, dem der Bauplanungsmarkt unterliegt, nachvollziehen konnten, scheint angesichts der Tatsache zunehmender Konkurrenzierung durch Planungsbüros und durch planende Baumeister sowie durch die zunehmenden Anforderungen durch den internationalen Planungsexport nicht gegeben zu sein. Um die Anpassungsfähigkeit und damit die mittelfristigen Chancen des Berufsstandes zu verbessern, ist es daher sinnvoll, einige wichtige diskutierte Regulierungen zu verbessern. Reformvorschläge ergeben sich vor allem in den folgenden Bereichen:

- Freiberuflichkeit
- Gebührenordnung
- Zahl und Abgrenzung der Befugnisse
- Notariatsfunktion
- Öffentliche Auftragsvergabe
- Ausbildung
- Technologieadaption

Die bestehende *obligatorische Freiberuflichkeit* ist nicht mehr zeitgemäß. Der Strukturwandel im Bau- und Planungsmarkt bringt neue Anforderungen mit sich, deren Bewältigung durch die Freiberuflichkeit erschwert wird, da sie zum einen die Möglichkeit der Generierung von Haftungskapital einschränkt, zum anderen die immer bedeutender werdende langfristige interdisziplinäre Zusammenarbeit behindert.¹⁶ Der bestehende Entwurf für ein Partnerschaftsgesetz kann dieses Problem zwar teilweise, aber nicht grundlegend beseitigen. Vielmehr ist das wesentliche Kriterium die Möglichkeit zur interdisziplinären Gesellschaftsbildung. Die Bildung von Gesellschaften würde auch das bisher bestehende *Filialverbot* unnötig werden lassen.

16) Gerade die Situation am europäischen Planungsmarkt zeigt, wie wichtig die Gesellschaftsbildung für die Konkurrenzfähigkeit ist.

- 208 -

Die bestehende *Mindestgebührenordnung* weist einige wesentliche Schwachstellen auf. Sie wird de facto nicht eingehalten und liefert durch große Komplexität und geringe Transparenz nur wenig Informationen für den Nachfrager von Ziviltechnikerleistungen. Sie behindert zudem den effektiven Preis-Leistungswettbewerb. Planung ist, wie die meisten geistigen Dienstleistungen ein Produkt, welches am besten über Haftungsbestimmungen gegenüber dem Konsumenten abgesichert wird. Die mittelfristig beste Lösung wäre daher die generelle Abschaffung der Gebührenordnung. Wie unter anderem Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, können aber in der ersten Phase einer derartigen Abschaffung ungewollte Ergebnisse eines intensiven Preiswettbewerbes auftreten.¹⁷ Unter dem Gesichtspunkt der Reduzierung solcher Übergangsschwierigkeiten wäre es daher als "zweitbeste" Lösung vorstellbar und sinnvoll, stufenweise vorzugehen. Dies könnte etwa durch die Schaffung von *Gebühren-Richtwerten* kombiniert mit der Möglichkeit pauschalierter Gebühren und gleichzeitigen Maßnahmen zur Erhöhung der Markttransparenz (etwa durch Einbindung institutionalisierter Konsumenteninformation oder eine intensivierete Werbung) geschehen. Dagegen können Bandbreiten-Modelle wie in der BRD unter Umständen eine wesentlich strengere Regulierung bedeuten und scheinen daher weniger geeignet, die erwünschten Ergebnisse zu erzielen.

Aufgrund der zunehmenden interdisziplinären Zusammenarbeit ist es notwendig, die *Befugnisse* der Ziviltechniker allgemeiner zu definieren und die Zahl der Befugnisse einzuschränken. Zusätzlich sollten die Befugnisse für Ziviltechniker erweitert werden und zumindest eine Gleichstellung mit den gewerblichen Planern erreicht werden.

Die *Quasi-Notariatsfunktion* der Ziviltechniker, die sich in deren Sachverständigentätigkeit und Vertretungstätigkeit gegenüber der Baubehörde äußert, stellt einen wesentlichen Ausdruck der historischen Entwicklung der Berufsgruppe der Ziviltechniker, als Berufsstand im Vorfeld der öffentlichen Hand, dar. Diese Regulierung ist aus ihrem historischen Entstehungszusammenhang heraus verständlich; im Sinne zeitgemäßer Reformen sollte die Ausübung dieser Funktion zwar auch heute noch den Ziviltechnikern möglich sein. Sie sollte aber durchaus auf andere Sachkundige, wie z.B. auf planende Baumeister, ausgedehnt werden.

Die bisherigen Reformvorschläge betreffen den engeren Bereich des berufsspezifischen Regulierungen. Um dem Berufsstand die Anpassungsfähigkeit zu bewahren und damit seine mittelfristigen Wettbewerbschancen zu verbessern, sollten auch Reformen, die die Rahmenbedingungen der Ziviltechniker betreffen, ins Auge gefaßt werden:

Für die Ziviltechniker spielt die Vergabe öffentlicher Aufträge eine sehr große Rolle, fast wäre man geneigt, von einer "Schutzfunktion" des öffentlichen Auftraggebers zu sprechen. Gleichzeitig sollte die öffentliche Hand als Auftraggeber ein verstärktes Interesse an einer Leistungsoptimierung haben. Die *Objektivierung der öffentlichen Auftragsvergabe* ist daher - auch im Sinne der Ziviltechniker - ein wesentliches Anliegen.

Das Bauen befindet sich in einem ständigen Wandel begriffen. Vor allem die Vorplanungsstadien, wie Logistik, Ergonomik und die kostenmäßige Effizienz der zu planenden Bauwerke werden in Zukunft steigende Bedeutung erlangen, was eine Einbeziehung von Betriebs- und Erhaltungskosten in die Planung genauso notwendig macht, wie die Einbeziehung der betroffenen zukünftigen Benutzer und Bewohner der Bauobjekte noch vor

17) In der BRD wurde die Gebührenordnung Ende der siebziger Jahre aufgehoben, aber nach einer kurzen "Experimentierphase" Anfang der achtziger Jahre in modifizierter Form als Bandbreitenregulierung von Unter- und Obergrenzen zulässiger Gebühren wieder eingeführt.

- 209 -

der konkreten Durchführung der Planung. Eine zukünftige Ausschreibungspolitik sollte diese Aspekte stärker einbeziehen.

Da gerade die technologischen Änderungen im Planungsbereich sehr rasch vor sich gehen, ist es notwendig, als flankierende Maßnahme die Ausbildung in diese Richtung zu forcieren. Die Änderung von Studienplänen und Anpassung der Studieninhalte auf die zukünftigen Anforderungen des Berufsstandes im Bereich der Anwendung von CAD-Systemen und dem Projektmanagement scheint hier eine dringend notwendige Maßnahme. In diesem Zusammenhang ist auch die Einrichtung einer Technologieexperimentier- und -beratungsstelle (etwa im Rahmen der Interessenvertretung) zu bedenken.

VII. Schlußfolgerungen für die Wirtschaftspolitik

Johannes M. Bauer

Während die Teile III bis VI im Detail Regulierungen des gewerblichen Sektors und der freien Berufe in Österreich untersucht und Reformvorschläge ausgearbeitet haben, soll im folgenden das wirtschaftspolitische Umfeld einer solchen Politik ausgeleuchtet werden. Die vorliegende Studie hat eine Vielzahl von Regulierungen in den Bereichen des Gewerbes und der freien Berufen aufgezeigt, die aus einer ökonomischen Sicht als *ineffizient* anzusehen sind. Wie auch ausführlich diskutiert wurde, folgt aus dieser Diagnose nicht unmittelbar, daß es ein wirtschaftspolitisch besseres Vorgehen wäre, diese Regulierungen *nachlos* zu *beseitigen*, vielmehr besteht in vielen Fällen die Notwendigkeit, auf ein *effektiveres System* von Regulierungen überzugehen. In einer *wirtschaftspolitischen* Perspektive sind daher insbesondere folgende, bisher nur ansatzweise behandelte Fragen einer genaueren Klärung zuzuführen:

- Welches sind die Kriterien für *wohlfahrtserhöhende* Deregulierungsmaßnahmen?
- Welche unterschiedliche *Optionen* bieten sich einer Politik der Deregulierung?
- Welche Probleme können in der *Transformationsphase* zu einem weniger regulierten Regime auftreten und wie können sie bewältigt werden?
- Was sind die möglichen gesamtwirtschaftlichen *Kosten und Nutzen* einer Deregulierung?

1. Kriterien wohlfahrtserhöhender Deregulierungsmaßnahmen¹

Bei der Diagnose, ob, ausgehend vom Status quo der Regulierung einer Branche, Maßnahmen der Deregulierung unter wohlfahrtsökonomischen Erwägungen sinnvoll erscheinen, wurden in der Literatur bisher zwei Vorgehensweisen vorgeschlagen.² Es könnte erstens versucht werden, ein quantitatives Modell der Auswirkungen von Regulierungsmaßnahmen und der Effekte von Maßnahmen der Deregulierung zu spezifizieren und zu schätzen. Sofern die Nettonutzen der Deregulierung die des existierenden Regulierungsregimes überwiegen, bestehen Vorteile einer Deregulierung.

Das Problem dabei ist, die Einflüsse von Regulierungs- oder Deregulierungsmaßnahmen nicht nur theoretisch, sondern auch empirisch aus einer Vielzahl anderer Faktoren, die die Leistungen eines Sektors mitbestimmen, zu isolieren. Zumindest beim gegenwärtigen Stand der theoretischen und empirischen Forschung scheint diese - methodisch exakte - Vorgehensweise nur eingeschränkt möglich, wenngleich auch nicht von vorneherein ohne Erfolgsaussichten.

Die zweite Vorgehensweise, die in der Regel von den "Blanko"-Verfechtern von Deregulierungsmaßnahmen angewendet wird, wurde von Soltwedel (1986, S. 17) als "Rechtfertigungsanalyse" bezeichnet. Dabei wird von

1) Dieser Abschnitt orientiert sich stark an Bauer (1988, S. 298 ff.).

2) Vgl. Soltwedel et.al. (1986), S. 17 f.

- 211 -

der Prämisse ausgegangen, daß "Wettbewerb ... als Grundprinzip der Marktwirtschaft anerkannt und bestimmendes Prinzip der Wirtschaftsverfassung (ist). Jede Regulierung bedarf einer besonderen Rechtfertigung; diese Rechtfertigung einer Ausnahme vom Prinzip des ungehinderten Wettbewerbs ist auf ihre Stichhaltigkeit zu überprüfen". Es ist also zu analysieren "... warum der unregulierte Wettbewerb in dem untersuchten Fall nicht zu den im allgemeinen vom Wettbewerb zu erwarteten Ergebnissen führt Sind die Begründungen nicht stichhaltig, besteht kein Anlaß für regulierende Eingriffe, es eröffnet sich ein Deregulierungspotential". Somit wird eine positive Analyse der ökonomischen Effekte von Regulierungs- und Deregulierungsmaßnahmen ersetzt durch die (indirekte) *Vermutung* der Effizienz von unregulierten Marktprozessen.

Beide Ansätze haben ihre Berechtigung, aber auch Schwächen. Für konkrete Entscheidungen über eine regulatorische Reform sind daher sowohl Überlegungen über die Sinnhaftigkeit bestimmter Regulierungsmaßnahmen unter den bestehenden Marktverhältnissen anzustellen (vgl. oben Teil II) als auch möglichst detaillierte Analysen über zu erwartende Auswirkungen aufgrund institutioneller Veränderungen durchzuführen. Als Grundlage zu einer Evaluation dieser Auswirkungen sind die angewandten Effizienzkriterien transparent zu machen.³

Damit bietet sich ein mehrstufiges Vorgehen an, das auch den Teilen III bis VI dieser Studie zugrundeliegt. In einem ersten Schritt sind die bestehenden Regulierungsmaßnahmen auf ihre Funktionalität zu untersuchen. Muß diese bezweifelt werde, ist die Frage zu stellen, wieweit ein anderes Regulierungsregime (mehr/weniger/andere Regulierung) ökonomische und gesellschaftspolitische Zielsetzungen besser zu verwirklichen verspricht. Die sich daraus ergebenden institutionellen Veränderungen sind schließlich auf ihre zu erwartenden Effekte auf Effizienz- und Gerechtigkeitsindikatoren wie Preise, Verteilung, institutionelle Durchlässigkeit usw. zu untersuchen.

Als unproblematisch können Deregulierungsmaßnahmen angesehen werden, die eine *Pareto-Verbesserung* darstellen, also die Effizienz eines Sektors erhöhen, ohne daß nennenswerte Umverteilungswirkungen auftreten. Szopo (1986) sieht einen großen Spielraum für Deregulierungsmaßnahmen dieser Art. Bezogen auf den Status quo ante dürfte dies eine zu optimistische Sicht sein, da kaum Situationen vorstellbar sind, in denen nicht eine Gruppe zumindest kurzfristig negative Verteilungswirkungen zu spüren bekommt.⁴

Wie bekannt, versagt das Pareto-Kriterium zur Beurteilung solcher Situationen. Eine theoretische Möglichkeit zur Evaluation dieser Fälle bieten die verschiedenen Kompensationskriterien, etwa nach Kaldor-Hicks.⁵ Eine institutionelle Veränderung wäre also dann als effizient einzustufen, wenn es den "Gewinnern" durch die Veränderung gestatten würde, die "Verlierer" monetär zu kompensieren, sodaß diese nicht schlechter gestellt sind als vor der Veränderung des Status quo, und sie selbst noch mit einem Nettovorteil verbleiben.⁶ Diese Kriterien weisen jedoch erhebliche Probleme bei ihrer empirischen Anwendung auf.

Im Rahmen dieser Arbeit wird ein dritter, analytisch weniger strenger, jedoch praktikablerer Weg eingeschlagen, der neben einem schwachen Wohlfahrtskriterium vor allem den *Prozeß* der Umsetzung institutioneller Reformen instrumentalisiert, um derart eine Konvergenz zu einem effizienteren Zustand, quasi durch ein institu-

3) Vgl. dazu Punkt I.3.2 dieser Arbeit, in welchem ein erweitertes Konzept von Effizienz diskutiert wird.

4) Eine explizite Wohlfahrtsfunktion, die eine "optimale" Verteilung spezifiziert, wird daher in den meisten Fällen erforderlich sein, um Deregulierungsmaßnahmen evaluieren zu können. Dies ist jedoch eine inhärent politische Entscheidung und soll hier weitgehend ausgeklammert werden.

5) Vgl. dazu Kaldor (1939) und Hicks (1939). Bailey/Willig (1981) haben versucht, Verteilungsaspekte explizit in eine Wohlfahrtsfunktion zu integrieren.

6) Wie Windisch (1987, S. 9) richtig betont, handelt es sich dabei jedoch um ein theoretisches Kriterium, das in der Regel nicht zu tatsächlichen Zahlungen führt, sondern nur der Quantifizierung möglicher Vor- und Nachteile dient.

- 212 -

tionalisiertes "trial and error"-Verfahren zu erzielen. Eine Reformmaßnahme wird als sinnvoll erachtet, wenn eine institutionelle Veränderung dazu führt, daß, gemessen an den entwickelten Effizienzkriterien, diese Reorganisation zu einer höheren Leistungsfähigkeit des betrachteten Sektors führt.

Da in der Regel die Auswirkungen von Reregulierungsmaßnahmen zum Zeitpunkt ihrer Umsetzung nicht völlig vorhergesehen werden können, ist vor allem auch auf die Ausgestaltung des Umsetzungsprozesses Rücksicht zu nehmen. Je nach dem Grad der vorliegenden Unsicherheit können Reorganisationsmaßnahmen daher langsam und beginnend in Randbereichen eingeführt werden. Darüber hinaus sind Verfahren der regelmäßigen Ergebniskontrolle zu etablieren, die eine Evaluation und gegebenenfalls Korrektur der eingeschlagenen Strategie ermöglichen. Damit wird dem Charakter von Reformprozessen wesentlich besser Rechnung getragen, als durch die "alles-oder-nichts" Strategie der Rechtfertigungsanalyse.

2. Optionen der Deregulierung im österreichischen Gewerbe und bei den freien Berufen

Wie die bisherige Diskussion verdeutlicht hat, ergeben sich Ansatzpunkte für Deregulierungsmaßnahmen sowohl hinsichtlich der *inhaltlich-materiellen* Regulierungen der anzuwendenden rechtlichen Normen, als auch hinsichtlich der *verfahrensmäßigen* Aspekte, wie Regulierungen präzisiert und gehandhabt werden. Der zweite Gesichtspunkt tangiert vor allem die Frage des vorhandenen Ermessensspielraumes und der Transparenz der Verfahren, da bei wenig transparenter Vorgangsweise die Gefahr großer Abweichungen zwischen formellen Regulierungen und deren informeller Handhabung besteht.

Für beide Problemebenen lassen sich aus der theoretischen und empirischen Diskussion nicht immer *eindeutig* "beste" Reformvorschläge ableiten. Vielmehr stehen verschieden weit gehende Optionen offen, die jeweils bestimmte Vor- und Nachteile aufweisen und eine Bandbreite zwischen sehr weitgehenden Reformen und eher gemäßigten Reformen aufspannen.⁷ Der dringende Reformbedarf an sich wird dadurch jedoch keineswegs in Frage gestellt. Die minimal erforderlichen Reformen lassen sich prägnant als *schrittweise Regulierungsreform*, die weitergehenden eher umfassenderen Reformen als *weitergehende Regulierungsreform* bezeichnen. Beide Szenarien seien im folgenden kurz dargestellt.⁸

2.1 Szenario I: Schrittweise Regulierungsreform

Im Bereich des Gewerbes adressiert diese wirtschaftspolitische Leitlinie vor allem den zu rigiden und feinmaschigen Raster der österreichischen Gewerbeordnung und die korrespondierenden Probleme der Bestimmung entsprechender Befähigungsnachweise, deren Rechte und Grenzen. An der Dreiteilung gebundene Gewerbe, Handwerke und konzessionierte Gewerbe würde im Prinzip festgehalten werden. Als erster Reformschritt wäre etwa vorstellbar, die große Zahl der derzeit bestehenden mehr als 220 Gewerbe wesentlich zu re-

7) Ein Großteil der Beiträge zur Deregulierungsfrage versucht - fälschlicherweise - die Illusion zu nähren, daß es so etwas wie das "Optimum Optimorum" der Gestaltung institutioneller Rahmenbedingungen gäbe. Es sollte in den bisherigen Ausführungen deutlich geworden sein, daß diese Arbeit etwas seriöser versucht, Vor- und Nachteile abzuwägen.

8) Natürlich besteht eine Option auch darin, den Status quo beizubehalten und vielleicht wie bisher minimale Reformen in Teilbereichen, etwa den Ausübungsrechten, vorzunehmen. Aus einer normativen Perspektive scheint diese Strategie jedoch von vorneherein unterlegen zu sein und wird daher auch nicht näher behandelt.

- 213 -

duzieren und gleichzeitig die mit einer fachlichen Befähigung erbrachten Umfangsrechte wesentlich zu erweitern. Als eine, vor allem auch institutionell, relativ leicht umzusetzende *gemäßigte* Variante wäre dabei vorstellbar, die Gewerbe nach einem weit auszulegenden Begriff von "Verwandtheit" neu zu gliedern. Dabei könnten Grundqualifikationen, die zur Ausübung des entsprechenden Gewerbes erforderlich sind, als Richtlinie dienen.⁹

Gewisse Probleme können bei diesem Weg insofern auftreten, als manche der im ökonomischen Sinn verwandten Gewerbe unterschiedliche Befähigungsnachweise erfordern können. Um nochmals das Beispiel aus Fußnote 8 heranzuziehen: Als eines der verwandten Gewerbe zu Hutmachern, Kappenmachern und Modisten (alles Handwerke) könnten auch die Schirmmacher angesehen werden,¹⁰ die jedoch laut GewO ein gebundenes Gewerbe (ohne die Erfordernis der Meisterprüfung) bilden. Solange die Dreiteilung der Gewerbe erhalten bleibt, müssen hier Kompromißlösungen in Form von Vereinheitlichungen des Befähigungsnachweises gefunden werden, die jedoch machbar scheinen.

Auf diese Art und Weise könnte die Zahl der unterschiedenen Gewerbe auf etwa *100 bis 110 reduziert* werden und gegenüber der bestehenden GewO daher die Zahl der unterschiedenen Gewerbe auf rund die Hälfte verringert werden.

Dies würde nicht notwendigerweise eine Beseitigung der weitaus differenzierteren Zahl von Berufsgruppen implizieren. Es ist auch vorstellbar, daß diese Auffächerung, wie sie sich etwa auch in den Untergliederungen der Innungen in Berufsgruppen niederschlägt, weiter beibehalten wird. Eine wesentliche Erweiterung würde jedoch insofern entstehen, als die Berechtigung für einen Beruf, der Teil einer solch breiteren Gruppe ist, ohne Zusatzprüfung auch die Berechtigung zur Ausübung der verwandten Tätigkeiten einschließen würde. Der Befähigungsnachweis für charakteristische Tätigkeiten einer Gewerbegruppe würde derart eine breitere Betätigungsmöglichkeit eröffnen.

Weiters sind Erleichterungen bei der Erbringung des Befähigungsnachweises für gebundene Gewerbe vorstellbar. Dabei ist zumindest an ein Überarbeiten der Einreihung der unterschiedenen gebundenen Gewerbe nach § 103 GewO in die unterschiedlichen "Klassen" von Befähigungsnachweisen, die einige Ungereimtheiten aufweisen, zu denken. Vorzuziehen wäre jedoch, diese drei Klassen überhaupt abzuschaffen und für alle gebundenen Gewerbe alle im Gesetz vorgesehenen Wege (Besuch einer Schule, Besuch eines Lehrganges, abgelegte sonstige Prüfung, Lehrabschlußprüfung, fachliche Tätigkeit) zur Erlangung eines Befähigungsnachweises zu öffnen.

Schließlich wäre für alle Gewerbe die Möglichkeit der *Supplierung* des geforderten Befähigungsnachweises (d.h. auch bei physischen und nicht nur juristischen Personen) zu schaffen. Dies würde in einigen Bereichen sicher für eine größere Dynamik von Unternehmensgründungen sorgen.¹¹

9) In einem gewissen Ausmaß besteht eine ähnliche Regelung im Bereich der Handwerke mit dem Begriff der "verwandten Handwerke" (vgl. VO BGBl. 189/1976), für die gewisse Erleichterungen bei der Ablegung der Meisterprüfung bestehen, wenn diese schon in einem verwandten Handwerk abgelegt wurde. Dennoch ist diese Regelung noch viel zu engmaschig und voll von Kuriositäten. So sind etwa Hutmacher und Modisten ein verwandtes Handwerk, während Kappenmacher ein eigenständiges Handwerk bilden. Es wäre durchaus sinnvoll, diese Handwerke in einer Befähigung zusammenzufassen. Zahlreiche weitere Beispiele ließen sich innerhalb der bestehenden GewO finden.

10) Beispielsweise gehören sie alle der selben Innung an.

11) Dem häufig vorgetragenen Argument, es sei ohnehin nicht so schwierig, eine GesmbH zu gründen, kann entgegengehalten werden, daß ein großer Teil von Unternehmen mit einem Startkapital gegründet wird, das weit unter den Kapitalerfordernissen dieser Gesellschaftsform liegt (vgl. Kailer et. al., 1985).

- 214 -

Die *Vorteile* einer derartigen Vorgehensweise liegen in einer zumindest moderaten Beschleunigung strukturellen Wandels, da die strikten Grenzen zwischen einer Vielzahl unterschiedlicher Berechtigungen zumindest teilweise aufgehoben bzw. abgeschwächt würden. Es würde daraus eine gewisse Intensivierung des Wettbewerbes resultieren und moderate dämpfende Effekte auf die Preise ausgehen. Hinsichtlich der administrativen Kosten der Verwaltung eines solchen Systems kann davon ausgegangen werden, daß diese gesamtwirtschaftlichen Kosten zwar gegenüber dem derzeit bestehenden System geringer, aber jedenfalls nicht wesentlich niedriger sein dürften.

Diese Variante scheint weiters nur mittelfristig tragbar zu sein, da sie etwa nach wie vor mit den Problemen der Abgrenzung der Ausübungsrechte unterschiedlicher Gewerbe konfrontiert ist und für den weiter oben beschriebenen Trend zu einer zunehmenden Differenzierung bei gleichzeitiger horizontaler und vertikaler Integration von Leistungen keine genügend flexible Basis bietet. Weiters wäre die legislative Umsetzung einer derartigen Konstruktion vermutlich mit einigen Kosten verbunden, die deren Weiterentwicklung für lange Jahre hinaus als unwahrscheinlich erscheinen lassen müssen. Aus ökonomischer Sicht bietet sich daher eine weitgehendere Reform des Gewerbes an, die im nächsten Szenario beschrieben wird.

2.2 Szenario II: Weitgehende Regulierungsreform

Unter ökonomischen und verwaltungstechnischen Gesichtspunkten scheint im Licht der Ausführungen der vorangegangenen Kapitel eine weitergehende Liberalisierungspolitik sinnvoller. Es würde sich anbieten, nur mehr zwei Gruppen von Gewerben zu unterscheiden, *konzessionierte Gewerbe* und *freie Gewerbe*. Die Gruppe der konzessionierten Gewerbe würde dabei alle diejenigen gewerblichen Tätigkeiten umfassen, deren Ausübung möglicherweise mit besonderen Gefahren für Dritte (negativen Externalitäten) verbunden ist oder die in besonderem gesamtwirtschaftlichen Interesse (positive Externalitäten) stehen. Im zweiten Fall ist hierzu jedoch eine rigorose Prüfung des volkswirtschaftlichen Interesses vorzunehmen und vor allem die Möglichkeit, andere wirtschaftspolitische Instrumente zur Erreichung dieses Zieles einzusetzen.¹² Alle anderen Gewerbe könnten als freie Gewerbe, die angetreten werden können, wenn die allgemeinen Voraussetzungen der GewO erfüllt sind, angesehen werden.

Von einer derartigen Regelung würde ein wesentlicher Impuls auf die Dynamik des Strukturwandels im gewerblichen Sektors erwartet werden können. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Administration der bestehenden Regulierungen würden um einen wesentlichen Betrag reduziert werden können.

2.3 Auf jeden Fall erforderliche Maßnahmen der Regulierungsreform

Um jedoch die - legitime - wirtschaftspolitische Zielsetzung des Haltens eines hohen Qualitätsniveaus (bei gleichzeitig wesentlich differenzierterem Preis/Leistungsspektrum) bei den Leistungen der Gewerbe abzusichern, sind - unabhängig vom gewählten Szenario - eine Reihe flankierender Maßnahmen erforderlich, die den engeren Bereich der GewO oder der Gesetze für die freien Berufe überschreiten.

12) In die erste Gruppe würden etwa Gas- oder Blitzschutzinstallationen sowie die Beseitigung von Sonderabfällen fallen. Typische Beispiele der zweiten Gruppe könnten Autobuslinien darstellen. In diesen Fällen ist eine flexible Handhabung der Konzessionsvergabe, etwa in der Form daß sie jeweils nur zeitlich befristet vergeben wird und immer wieder Ausschreibungswettbewerbe stattfinden, aus ökonomischer Sicht sinnvoll.

2.3.1 Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsstandes der Nachfrager: Förderung von Reputationswettbewerb

Dabei ist insbesondere zu denken an Maßnahmen, die den *Informationsstand* der Nachfrager über die Qualität der angebotenen Produkte oder Leistungen erhöhen. Solche Maßnahmen können an drei Ebenen ansetzen: auf der Angebotsseite; direkt bei der Weitergabe relevanter Information; und schließlich am Produkt (Haftungsebene), wobei jedoch idealerweise alle drei Ebenen ausgenützt werden sollten.

Eine geeignete Maßnahme auf der Angebotsseite wäre, nach wie vor die *Möglichkeit* zu belassen, eine Meisterprüfung oder eine sonstige staatliche fachliche Prüfung abzulegen, die mit der Erlaubnis zur Führung eines für die Nachfrager deutlich erkennbaren *Qualitätssiegels* (etwa geprüfter Meisterbetrieb) "honoriert" wird.¹³ Auf diese Weise wird für den Nachfrager bereits vor der Aufnahme einer Geschäftsbeziehung Information über den ausbildungsmäßigen Hintergrund geschaffen. Sofern Konsumenten dies vorziehen, werden sie bevorzugt zu derart zertifizierten Betrieben gehen und nicht zu denen, die kein solches Zertifikat nachweisen können. Auf jeden Fall wird dem Nachfrager in diesem Punkt eine wichtige Entscheidungsmöglichkeit eingeräumt.

Maßnahmen, die effektiven *Reputationswettbewerb* fördern und somit das Problem von Marktintransparenz zu reduzieren geeignet sind können sowohl von den Gewerbetreibenden selbst, deren Interessenvertretungen aber auch von Konsumentenorganisationen ergriffen werden. Unter dem ersten Aspekt wäre es wichtig, größeren Spielraum für *Werbeaktivitäten*, vor allem auch bezogen auf die Qualität der angebotenen Produkte und Leistungen, zu geben. Die erst kürzlich geschaffene Möglichkeit der (auch vergleichenden) Preis- aber nicht der Qualitätswerbung muß unter diesem Gesichtspunkt als völlig verunglückt angesehen werden, weil, wie mehrmals erwähnt, Konsumenten eine bestimmte Preis/Leistungskombination nachfragen und daher die Beschränkung von Werbeaktivitäten nur auf eine dieser Größen bedeutende Wettbewerbsverzerrungen zugunsten von Billiganbietern mit möglicherweise niedriger Qualität schafft.

Interessenvertretungen können eine Vielzahl von Maßnahmen ergreifen, um die Markttransparenz zu fördern. Dazu zählen u.a. Informationen an Konsumenten, welche Gewerbetreibende spezifische Erfahrungen oder Kenntnisse aufweisen, Prämierungen für besonders qualifizierte Gewerbetreibende und ähnliches. Vor allem Interessenorganisationen der Nachfrager könnten hier eine wichtige Funktion übernehmen, etwa indem sie detaillierte Preisvergleiche anbieten.¹⁴

Auf der Produktseite ist schließlich vorstellbar, durch verschärfte *Haftungsbestimmungen* Anreize zu sorgfältiger Ausführung von Arbeiten zu setzen. Obwohl prinzipiell wirksam, ist dieses Instrument vermutlich von allen hier angeführten von der unsichersten Wirkung und weist darüber hinaus einige weitere potentielle Probleme auf.¹⁵ Grundsätzlich kann eine Haftung an einen Nachweis eines Verschuldens gebunden sein, oder aber auch unabhängig von Verschulden sein (wie dies z.B. im neuen Produkthaftpflichtgesetz verankert ist). Darüber hinaus ist wesentlich, in welchem Ausmaß Ansprüche geltend gemacht werden können.

13) Auf jeden Fall wäre die Erfordernis einer Prüfung für die Möglichkeit, Lehrlinge ausbilden zu können, zu verlangen. Dies sollte bei dieser Konstruktion aber nicht etwa zu einer versteckten Einführung der Befähigungsnachweise der alten Art beitragen.

14) Der österreichische Verein für Konsumenteninformation könnte in dieser Richtung noch wesentlich aktiver werden. In den USA beispielsweise werden von Konsumentenvertretungen detaillierte Preiserhebungen und -vergleich durchgeführt und an die Nachfrager weitergegeben, was in vielen Fällen ein wesentliches Kontrollinstrument darstellt, um Marktmacht zu kompensieren.

15) Damit soll jedoch nicht die Meinung unterstützt werden, daß es sich bei diesem Instrument um ein "gern geübtes Sandkastenspiel von Wirtschaftspolitikern" handle (Kupka, 1985, S. 34 f.).

Die Haftungsfrage scheint von größerer Bedeutung im Verhältnis von Gewerbetreibenden zu privaten Endnachfragern, da hier nur in den seltensten Fällen die bereits bestehenden rechtlichen Möglichkeiten ausgenutzt werden; gegenüber geschäftlichen Nachfragern, für die Vorleistungen erbracht werden, kann davon ausgegangen werden, daß die bestehenden rechtlichen Instrumentarien bereits einen wesentlichen Bestand an Normen bilden, um Haftungsfragen zu klären. Im Bereich der privaten Endnachfrager dürfte daher vorgenommen der Übergang zu einem verschuldensunabhängigen Haftungsprinzip sinnvoll sein, um Haftungsbestimmungen wirksamer werden zu lassen.

Daß aus einer solchen Konstruktion auch negative Effekte resultieren können, zeigt in überspitztem Ausmaß¹⁶ die Situation in den USA, wo bestimmte Produkte und Leistungen (z.B. ärztliche Dienste, aber auch Leistungen wie öffentliche Kinderspielplätze) einfach nicht mehr angeboten werden, weil die zu bezahlenden Versicherungsprämien zu hoch gestiegen sind. Ohne daß hier gleiche Effekte zu erwarten sind, besteht doch ein analoges Problem im Rahmen der Verschärfung der Produkthaftung.

Vermutlich werden Gewerbetreibende versuchen, sich gegen das bestehende Risiko zu versichern und daher mit einem neuen Kostenfaktor konfrontiert sein. Dennoch ist zu erwarten, daß dieser Kostenauftrieb nur begrenzt bleibt: Sofern eine verschuldensunabhängige Haftung eingeführt wird, besteht für sorgfältig arbeitende Gewerbetreibende die Möglichkeit, kostengünstige Versicherungsprämien, etwa mit einem hohen Selbstbehalt (den sie ja aufgrund ihres Wissens um die Qualität ihrer Leistung in Kauf nehmen können) abzuschließen oder auf diese überhaupt zu verzichten. Derart kann eine kostensteigernde Tendenz gerade bei einem qualitativ hochwertigen Angebot gebremst und seitens der entsprechenden Unternehmen ein entscheidender Wettbewerbsvorteil erlangt werden.¹⁷

In beiden Fällen sind die bestehenden Bestimmungen allerdings nur so weit wirksam, als auch der *Zugang zum Recht* zu nicht prohibitiven Kosten möglich ist. Gerade hier ist eine wesentlichen praktische Schwachstelle der verschärften Haftung zu sehen, die jedoch prinzipiell korrigierbar ist. Auch im Rahmen einer verschuldensunabhängigen Haftung muß zunächst die Fehlerhaftigkeit des Produktes vor Gericht nachgewiesen werden. Auf diese Weise können in Form von Verfahrenskosten erhebliche gesamtwirtschaftliche Transaktionskosten anfallen. Diese Unwägbarkeiten führen dazu, daß eine Politik, die nur den Marktzutritt wesentlich erleichtert und andererseits auf entsprechend schärfere Haftungen vertraut, insgesamt weniger empfehlenswert ist, als eine Politik, die zwar verstärkte Haftungsvorschriften vorsieht, jedoch zusätzlich auf einen Mix der eben diskutierten Mechanismen des Reputationswettbewerbs aufbaut.

2.3.2 Ex post- statt ex ante-Kontrollen: Weitgehende Aufhebung von Preisregelungen und Gebührenordnungen

Wie diskutiert, sind vor allem im Bereich der freien Berufe ausführliche Gebührenordnungen festgelegt, aber auch im Gewerbe i.e.S. bestehen eine Vielzahl formeller und informeller Formen der Preisbindung - ganz abgesehen von der Preisregelung im Rahmen der amtlichen Preisregelung und der Paritätischen Kommission. Ein wesentlicher konzeptueller Nachteil dieser Art der Preisfestsetzung ist nun, daß das Niveau der als gerechtfertigt anzusehenden Kosten zu bestimmen ist, diese Festlegung aber in ganz erheblichem Ausmaß mit Problemen asymmetrischer Information zwischen den Institutionen, die über die Preise oder Gebühren entscheiden, und

16) Zu diesen überdeutlichen Effekten trägt u.a. das System der Honorierung der Anwälte in den USA bei.

17) Probleme können jedoch auftreten, wenn aufgrund der Politik der Versicherungen solche Polizzen nicht angeboten werden. In diesem Fall muß in der Tat mit einer gewissen Preisauftriebstendenz gerechnet werden, die die Effekte einer Deregulierung zumindest teilweise kompensiert.

- 217 -

den Antragstellern behaftet ist. Je nach konkreter Ausgestaltung kann sich daraus eine systematische Tendenz zu überhöhten Preisen ergeben.

Dieses (Informations)Problem kann zumindest teilweise abgeschwächt werden, indem von den bestehenden ex ante-Kontrollen abgegangen wird, und verstärkt ex post-Kontrollen eingesetzt werden, um gegen ungerechtfertigte Preise wettbewerbspolitisch vorzugehen. Zumindest in den hier betrachteten Bereichen ist mit einem genügend funktionsfähigen Wettbewerb zu rechnen, in dessen Verlauf für staatliche Aufsichtsbehörden Information über "kostenwahre" Preise und Einsparungspotentiale generiert wird. Somit kristallisieren sich im Wettbewerb Richtwerte heraus, die es ermöglichen, unfaire Preisstrategien zu erkennen. Dieses stärker auf einer *Wettbewerbsaufsicht* im nachhinein aufbauende Vorgehen hätte aus Konsumentensicht den Vorteil, daß zunächst Preiswettbewerb zugelassen wird und somit bestehende Preissenkungspotentiale realisiert werden könnten, während ungerechtfertigt überhöhte Preise oder Wettbewerbsstrategien gegebenenfalls geahndet werden könnten. Ähnliche Argumente ließen sich hinsichtlich der Qualität der angeführten Leistungen anführen.

Allerdings ist auch die Wettbewerbsaufsicht nicht ohne Probleme, wie Erfahrungen aus dem Ausland, wo stärker auf diesen Mechanismus der Wirtschaftsaufsicht vertraut wird, zeigen. Das Problem der asymmetrischen Information wird auch durch dieses Verfahren nicht gänzlich beseitigt und sofern kollektive Verfahren einer Preisbindung durchgesetzt werden, ist es mit den gleichen Problemen behaftet, wie die vorgelagerte Preisregulierung. Ebenso ist im Einzelfall schwer zu beurteilen, ob eine bestimmte Form der Preissetzung nun ein wettbewerbsschädigendes Verhalten, oder eine kostenmäßig gerechtfertigte Maßnahme darstellt.¹⁸

Schließlich wird ein eindeutiger trade-off sichtbar: Möglichen gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinnen durch eine Erleichterung des Marktzutrittes und eine Aufhebung wettbewerbsschwächender Verhaltensregulierungen stehen auf der anderen Seite gesamtwirtschaftliche (Transaktions)Kosten der Wettbewerbsaufsicht gegenüber. Der Nettoeffekt ist schwer quantitativ abzuschätzen, doch dürfte der positive Effekt deutlich überwiegen.¹⁹

2.3.3 Weitgehende Abschaffung von Verhaltensregulierungen

Die diskutierten Ausübungsregeln (Abgrenzungen des Umfangs und der Nebenrechte von Gewerbetreibenden, kostenintensive Vorschriften) stellen Regulierungen dar, deren Ziele in der Regel effektiver durch Marktprozesse sichergestellt werden könnten. Gemeinsam mit den oben erwähnten Maßnahmen der Förderung des Reputationswettbewerbs würde sich ein marktendogener Druck auf Unternehmen einstellen, entsprechende Leistungen zu erbringen.

2.3.4 Durchsetzung gewerberechtlicher Vorschriften

Vor allem in Szenario I bleiben nach wie vor eine Vielzahl gewerberechtlicher Vorschriften bestehen. Im derzeitigen Status quo werden die bestehenden Regelungen, wie viele Hinweise gezeigt haben, nur sehr lose durchgesetzt und kontrolliert.²⁰ Statt dessen werden immer detailliertere Regelungen geschaffen und somit

18) Als Beispiel seien etwa besonders niedrige, nicht kostendeckende Preise bei neuen Produkten genannt, wie das im Wirtschaftsprozeß häufig beobachtbar ist. Aus wettbewerbspolitischer Sicht ist in diesem Fall schwer zu beurteilen, ob es sich um eine Maßnahme zur Verdrängung anderer Konkurrenten zur Erlangung einer mächtigeren Marktposition handelt, oder um eine unternehmenspolitisch gerechtfertigte Maßnahme zum Aufbau eines Marktes für ein neues Produkt. Eine Reihe weiterer Beispiele ließen sich anführen.

19) Kosten können auch in Form nicht ausgenützter Überkapazität auftreten.

20) Das hat nicht zuletzt damit zu tun, daß dies mit enormen administrativen Kosten verbunden wäre.

- 218 -

eine weiter werdende Kluft zwischen formellen Regelungen und deren praktischer Relevanz geschaffen. Sofern der Weg weniger weitreichender Reformen eingeschlagen wird, ist vor allem dafür Sorge zu tragen, daß die bestehenden Bestimmungen auch tatsächlich eingehalten werden. Geringere Probleme in dieser Hinsicht schafft die vorgeschlagene weitergehende Reformstrategie, da damit eine beachtliche Reduktion gewerberechtllicher Vorschriften und damit auch eine bedeutende Verwaltungsvereinfachung verbunden wäre.

2.3.5 Problembereich Betriebsanlagenrecht

Wie erwähnt, erfüllt das Betriebsanlagenrecht in zunehmendem Maß Aufgaben des Umweltschutzes. Es stellt sich durchaus die berechnete Frage, wieweit es aus diesem Grund nicht rechtstechnisch aus der GewO ausgegliedert werden sollte und auch die damit betrauten Behörden von den Gewerbebehörden institutionell separiert werden sollten. Am Beispiel des gewerblichen Gütertransportes wurde dieser Fragenkreis der Vermengung gewerberechtllicher Bestimmungen mit solchen, die eher umweltpolitischen Zielen dienen, deutlich. Im Sinne einer Überschaubarkeit des Rechtes wäre es daher wünschenswert, das Betriebsanlagenrecht i.e.S. aus der GewO auszugliedern und nur darauf hinzuweisen, daß die entsprechenden Bestimmungen erfüllt sein müssen.

2.3.6 Reformen im Verfahrensbereich

Die Heranziehung der Kammerorganisation im Rahmen des übertragenen Wirkungsbereiches der öffentlichen Verwaltung wird als ein wesentliches Element des österreichischen sozialpartnerschaftlichen Systems angesehen. Wie aber an verschiedenen Stellen in diesem Bericht ausgeführt wurde, birgt diese Konstruktion auch erhebliche potentielle Nachteile in sich.

So ist es nicht von der Hand zu weisen, daß die starke Einbindung der Kammern bei der Präzisierung gewerberechtllicher Vorschriften tendenziell die etablierten Unternehmen vor neuen Konkurrenten schützt. Damit wird aber ein wesentlicher Mechanismus des wirtschaftlichen Strukturwandels, der Neueintritt von Unternehmen - und, was häufig vergessen wird, aber ebenso wichtig ist, der Austritt alter Unternehmen - wesentlich behindert. Aus ökonomischer Sicht scheint es sinnvoller, den Kammern die oben skizzierten Aufgaben (Maßnahmen zur Förderung des Reputationswettbewerbs, Begutachtung von Gesetzen, Aufgaben "reiner" Interessenvertretung) zu übertragen, sie aber aus dem Bereich der staatlichen Verwaltung i.e.S. weitgehend herauszuhalten.

Wichtigste Leitlinien einer Umgestaltung im Verfahrensbereich müßten die Schaffung von mehr Transparenz, die Erhöhung der *Durchlässigkeit* bestehender Regelungen für neue Entwicklungen und ein besserer Zugang von Betroffenen zum Entscheidungsprozeß sein. Eine solche institutionelle Lösung würde gegenüber dem Status quo einige grundlegende Änderungen erfordern. Vorstellbar wäre etwa eine Lösung, die vom amerikanischen System von Regulierung inspiriert ist. Regulierungsaufgaben, die nicht nur ein reiner Vollzug des Gesetzes sind, wie etwa die Frage der Abgrenzung des Umfanges von Gewerben oder der Einreihung von gewerblichen Tätigkeiten, könnten einer eigenen *Gewerbekommission* übertragen werden, die ihre Entscheidung nach Anhörung aller Betroffenen (wazu etwa der Bewerber um eine Gewerbeberechtigung, potentielle Mitbewerber, die Kammern als Vertreter unterschiedlicher Interessengruppen etc. zählen würden) fällen könnte. Ein derartiges Vorgehen würde einerseits die Transparenz des Verfahrens wesentlich erhöhen, weiters die Durchlässigkeit der Regelung verbessern, da der Parteienbegriff sehr weit gefaßt ist und somit eine laufende Anpassung der Rechtsumsetzung an veränderte ökonomische Verhältnisse erfolgen kann sowie schließlich in engem Zusam-

menhang damit auch einen verbesserten Zugang aller Betroffenen zum Entscheidungsfindungsprozeß gewährleisten.

Eine derartige institutionelle Lösung würde die Tätigkeit der schiedsgerichtlichen Ausschüsse bei den Landeskammern der gewerblichen Wirtschaft, die zum übertragenen Wirkungsbereich der Kammern zählen, aus dem Bereich der Kammern ausgliedern und gleichzeitig den Parteienbegriff ausdehnen.²¹ Verfahren vor diesen *quasi-gerichtlichen* Kommissionen²² wären wie die schiedsgerichtlichen Ausschüsse an die Bestimmungen des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetze gebunden und könnten einer spezifischen Publikationspflicht ihrer Verfahren und Entscheidungen unterworfen werden. Die Gefahr, mit dieser Regelung eine neue Bürokratie zu schaffen, ist umso geringer, je liberaler die entsprechenden gewerberechtlichen Bestimmungen und je geringer daher in der Folge die Zahl der strittigen Fragen ist, die von einer derartigen Kommission zu lösen sind.

Eine etwas weniger weitgehende Variante einer institutionellen Umgestaltung wäre, die Tätigkeit der bestehenden schiedsgerichtlichen Ausschüsse in einem höheren Ausmaß transparenter zu gestalten (etwa durch entsprechende Publizitätspflichten und ein öffentliches Verfahren) sowie den Kreis der Personen und/oder Institutionen, denen in diesen Verfahren Parteienstellung zukommt, im oben beschriebenen Sinne zu erweitern.²³

Über diese Aspekte hinausgehend sind verfahrensmäßige Reformen in allen anderen Bereichen zu überlegen, wie dies in den Fallstudien bereits deutlich angesprochen wurde. Auch hier sollte das leitende Prinzip die Vereinfachung der Verwaltung, die Schaffung von mehr Transparenz und einer Verbesserung der Parteienstellung sein. Darunter fallen so unterschiedliche Maßnahmen wie etwa die Vereinfachung der Abwicklung der Vielzahl von Einzelgenehmigungen im Güterverkehr über die Grenze (siehe S. 113 f.) oder etwa das Recht von Prüfungskandidaten, in die Resultate schriftlicher Prüfungen einzusehen, die etwa in der WTBO weitgehend ausgeschlossen ist.

3. Mögliche Probleme der Transformationsphase

Entregulierungsschritte benötigen in der Regel einige Zeit, bis sie ihre volle Wirksamkeit zeigen. Die Gründe dafür sind vielschichtig und haben vor allem mit der Diffundierung der Information über die geänderten institutionellen Bedingungen und der damit zusammenhängenden Anpassungsgeschwindigkeit von Märkten und Marktprozessen zu tun. In dieser Übergangsphase können durchaus kurzfristig unerwünschte Effekte auftreten. Eine kurze Auseinandersetzung mit den möglichen Problemen ist daher angebracht.

Sowohl auf der Seite der Produzenten als auch der Konsumenten müssen bei Deregulierungsmaßnahmen Lernprozesse einsetzen, die einige Zeit in Anspruch nehmen können. So werden die Effekte erleichterter Marktzu-

21) Nach den derzeitigen Bestimmungen des § 349 Abs. 4 GewO ist nicht jeder Gewerbeinhaber, sondern nur derjenige zur Antragstellung berechtigt, dessen Befugnisse bestritten oder der sie für sich in Anspruch nimmt. Eine breitere Zugänglichkeit zu diesen Verfahren wäre jedoch durchaus wünschenswert.

22) Die derzeit bestehenden schiedsgerichtlichen Ausschüsse sind Verwaltungsbehörden und keine Gerichte, da die Mitglieder dieser Schiedsgericht von Gesetzes wegen nicht mit den Garantien der Unabhängigkeit, Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit ausgestattet sind. Vgl. Mache/Kinscher, 1982, S. 675 sowie Erk. Slg. 6672/1972.

23) Möglicherweise dauern derart ausgestaltete Verfahren länger als die bisherigen. Dies scheint jedoch durch die vermutlich "bessere Qualität" der Entscheidung, wie sie aufgrund einer breiteren Informationsbasis wahrscheinlich erscheint und durch die demokratiepolitischen Vorteile einer verstärkten Transparenz aufgewogen zu werden.

- 220 -

trittsbedingungen nicht sofort in voller Wirkung sichtbar werden, da es für die etablierten Produzenten einige Zeit dauern wird, ehe sie - Gewinnchancen vorausgesetzt - die leichteren Möglichkeiten wahrnehmen werden, in andere Bereiche zu diversifizieren. Ebenso wird eine gewisse Zeit verstreichen, ehe durch neue Unternehmensgründungen die Intensität des Wettbewerbes erhöht und damit die Wirkungen einer Entregulierung auf Preise, das angebotene Produkt- und Leistungsspektrum usw. sichtbar werden. Auf der Konsumentenseite muß erst Information über das veränderte Angebot und die veränderten Preise (oder aber auch veränderte Öffnungszeiten) geschaffen und verarbeitet werden, was ebenso das volle Wirksamwerden von Deregulierungsschritten verzögert.

Dieser Anpassungsprozeß kann unterschiedlich lange dauern. Es ist zu erwarten, daß Preisreaktionen rascher sichtbar werden, als etwa Unternehmensneugründungen oder Innovationseffekte.

Auf Konsumentenseite tritt vor allem das Problem auf, Informationen über eine tendenziell größere Streuung der Preise und der unterschiedlichen Preis-Leistungskombinationen, die angeboten werden, zu verarbeiten. Je nach der Übersichtlichkeit des Marktes kann dies sehr rasch vor sich gehen (bei sehr homogenen Produkten und/oder wenigen Anbietern) oder längere Zeit in Anspruch nehmen (bei einer großen Auffächerung des Angebotes und/oder einer großen Zahl von Anbietern). Weiters kann es schwierig werden, etwa bei rasch wechselnden Preisen, die Übersicht über das Angebot zu bewahren.

Hier wird bereits ein möglicher "perverser" Effekt einer Deregulierungspolitik sichtbar: Probleme der Konsumenten, bei einem differenzierteren, ständigem Wandel unterliegenden Angebot rationale Entscheidungen zu treffen. Dies kann zumindest in einer Übergangsphase dazu beitragen, daß sich die Suchkosten der Konsumenten erhöhen. Mittelfristig ist jedoch zu erwarten, daß sich entweder entsprechende marktliche Institutionen, etwa in Form von Informationsintermediären herausbilden, die dieses Problem reduzieren oder aber entsprechende Erfahrungswerte der Konsumenten (beispielsweise in Form des stattfindenden Reputationswettbewerbes) aufgebaut werden, die die Entscheidung erleichtern.²⁴ Es ist auch vorstellbar, daß derartige Aufgaben zur Erhöhung der Markttransparenz von kollektiven Organisationen wahrgenommen werden.

Auf der Angebotsseite sind ebenfalls solche "perversen" Effekt vorstellbar. Beispielsweise kann es zum Ausscheiden der Grenzanbieter kommen, sofern diese nicht in der Lage sind, den einsetzenden strukturellen Wandel erfolgreich mitzumachen. Gerade aus einer Ausgangsposition, die relativ starken Schutz vor Wettbewerb gewährte, wie dies in Österreich der Fall ist, ist die Gefahr, daß kurzfristig viele Unternehmen gezwungen sind, aus dem Markt auszutreten, eher größer. Sofern die Dynamik von Unternehmensneugründungen oder die Ex-

24) In extremer Form wurde dieser "Verwirrungseffekt" bei der Deregulierung der amerikanischen Zivilluftfahrt sichtbar, die anfänglich zu einer völligen Intransparenz des Marktes führte. So wurde das Spektrum angebotener Preis-Leistungskombinationen um ein vielfaches erweitert, jedoch jeweils abhängig von einer bestimmten Buchungsfrist, Wochentagen, Mindestaufenthaltsdauer und ähnlichen Kriterien. Die Überwachungsbehörde hat erhoben, daß Preise in der Übergangsphase innerhalb der amerikanischen Luftlinien bis zu 6.000 mal pro Tag geändert wurden und auch nach einer gewissen Konsolidierung, wie sie jetzt sichtbar ist, finden täglich eine Vielzahl von Preisänderungen statt. Zu einem großen Teil wurden diese Schwierigkeiten für die Konsumenten jedoch durch eine Verbesserung der Infrastruktur an Informationsmediären (in diesem Fall die Reisebüros), die beispielsweise über Computer stets die aktuellen Informationen und günstigsten Flugoptionen abfragen können, beseitigt. (Aufgrund der Abhängigkeit der Reisebüros von der Partizipation an derartigen Informationsnetzen ist es allerdings einigen Fluggesellschaften, die eigene Informationsnetze für Reisebüros aufgebaut haben, gelungen, bedeutende (unfaire?) Wettbewerbsvorteile gegenüber Fluggesellschaften zu erringen, denen dies nicht so leicht möglich ist).

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch im Fernmeldebereich, wo ebenso eine große Verbreiterung des angebotenen Preis/Leistungsspektrums stattgefunden hat. Nach einer anfänglich eher intransparenten Marktsituation haben sich mittlerweile Unternehmen etabliert, die Konsumenten Beratung bei ihrer Entscheidung geben.

- 221 -

pansion bestehender Unternehmen verzögert anläuft, oder - was viel wahrscheinlicher sein dürfte - zunächst Rationalisierungsreserven ausgenutzt werden, kann ein temporärer negativer Effekt auf die Beschäftigung nicht ausgeschlossen werden. Wie Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, ist der längerfristige Effekt auf die Beschäftigung jedoch durchwegs positiv.

Ein weiterer möglicher Effekt einer Deregulierung sind einsetzende *Konzentrationsprozesse*. Auch in diesem Fall ist eine differenzierte Beurteilung angebracht. Zunächst ist festzuhalten, daß eine geringere Anzahl von Anbietern nicht gleichzusetzen ist mit weniger Wettbewerb. Dieser kann sogar wesentlich intensiver werden. Zweitens ist ein häufig beobachtbares Phänomen, daß durch Regulierungen Anbieter mit suboptimaler Betriebsgröße auf dem Markt gehalten werden. Eine sichtbare Konzentrationstendenz kann also Ausdruck des Überganges zu ökonomisch sinnvolleren Betriebsgrößen sein. Schließlich ist aus einer anfänglichen Konzentrationstendenz nicht ableitbar, daß dies die mittel- oder langfristige Marktstruktur darstellt. Vielmehr können nach einer Übergangsphase wieder neue, kleinere Anbieter in den Markt eintreten.²⁵

Diese potentiellen Probleme der Transformationsphase zu einem weniger regulierten Markt können vor allem starken politischen Widerstand entsprechend organisierter Gruppen hervorrufen und so möglicherweise zu einer vorzeitigen Rücknahme von Deregulierungsmaßnahmen führen. Ein großes konzeptuelles Problem stellt daher die Frage dar, wie lange diese Transformationsphase dauert, ob also eine beobachtbare Entwicklung noch ein Phänomen dieses Überganges, oder ein Fehlentwicklung auf einem deregulierten Markt darstellt (die nie im vorhinein ausgeschlossen werden kann). Es kann davon ausgegangen werden, daß diese Übergangsperiode auf jeden Fall einige Jahre dauern wird.²⁶

Da diese erwähnten Probleme weder theoretisch noch empirisch voll antizipiert werden können, ist es notwendig, entsprechende wirtschaftspolitische Vorsorge zu treffen, um gegebenenfalls gegensteuern zu können. Zur Bewältigung dieser Unsicherheiten ist vor allem die Umsetzungsphase entsprechend zu gestalten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang eine *obligatorische Evaluation* der Auswirkungen ergriffener Deregulierungsmaßnahmen, etwa in einem Abstand von einem oder zwei Jahren, wobei die in dieser Arbeit entwickelten Effizienzkriterien (statische, dynamische, gesamtwirtschaftliche) als Raster dienen könnten.²⁷

4. Nutzen und Kosten von Deregulierungsmaßnahmen im Gewerbe und bei den freien Berufen

Der Einsatz von Deregulierungsmaßnahmen als wirtschaftspolitischem Instrument sieht sich einer Reihe von trade-offs gegenüber. Dazu zählen etwa:

- 25) Ein charakteristisches Beispiel dafür ist die sehr heiß diskutierte Nahversorgungsproblematik. Häufig ist nach einem anfänglichen "Greißlersterben" ein Wachsen neuer, ein qualitativ höherwertiges Sortiment anbietender Händler beobachtbar (wenngleich dies nicht für alle Fälle gilt). Aus der Sicht der Nachfrager kann dies als Strukturbereinigung angesehen werden.
- 26) Unter diesem Aspekt muß die erwähnte rasche Rücknahme der Aufhebung der Gebührenordnung bei den Architekten in der BRD kritisch beurteilt werden, da möglicherweise dieser Übergang noch nicht bewältigt war. Auch scheint die nun für 18 Monate angesetzte Experimentierphase mit flexibleren Ladenschlußzeiten sehr knapp zu sein, um eine verlässliche Evaluation dieses "Experimentes" zu ermöglichen.
- 27) Selbst wenn diese laufende Kontrolle und Evaluation Kosten verursacht, können diese als erforderliche Anpassungskosten an ein effektiveres System von Regulierungen gesehen werden, die bei weitem durch die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinne überkompensiert werden.

- 222 -

- Einer beschleunigten wirtschaftlichen Dynamik durch Unternehmensneugründungen und -expansion einerseits steht möglicherweise eine höhere Zahl von Unternehmenszusammenbrüchen gegenüber.
- Einer mittelfristigen Schaffung neuer Arbeitsplätze steht möglicherweise die kurzfristige Vernichtung bestehender Arbeitsplätze gegenüber. Weiters lassen sich die regionalen Bilanzen neu entstehender und eventuell vernichteter Arbeitsplätze nur schwer vorhersagen.
- Der Chance zu höherer beruflicher Mobilität steht möglicherweise der Zwang zu häufigerem Berufs- oder Arbeitsplatzwechsel gegenüber.
- Einem stärkeren Wettbewerbsdruck zur Senkung der Kosten steht möglicherweise ein Druck auf die Löhne nach unten oder ein höherer Arbeitsstreß gegenüber.
- Eine generelle Verbesserung des Preis/Leistungsverhältnisses der angebotenen Güter und Leistungen führt gleichzeitig zu einer stärkeren Differenzierung von Märkten: hohe Qualität zu hohen Preisen einerseits und niedrige Qualität zu niedrigen Preisen andererseits.
- Der Einsparung gesamtwirtschaftlicher Transaktionskosten aufgrund verringerter Regulierungen stehen auf der anderen Seite Kosten für eine verstärkte Überwachung der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbes gegenüber.

Aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive sind daher die Nutzen und Kosten von Deregulierungsmaßnahmen sorgfältig abzuwägen. Exakte Quantifizierungen lassen sich im vorhinein jedoch kaum angeben, da, wie des öfteren erwähnt, der Referenzstandard eines weniger regulierten Marktes zumindest im Inland nicht beobachtbar ist.²⁸ Dennoch können zumindest grobe potentielle Effekte abgeschätzt werden. Hierbei sind insbesondere folgende Effekte zu berücksichtigen: Effizienzgewinne im statischen und dynamischen Sinne; fiskalische Effekte; mögliche weitere makroökonomische Effekte.

Effizienzgewinne durch Deregulierungsmaßnahmen können durch eine bessere Allokation der Ressourcen, durch einen effektiveren Einsatz der Ressourcen (kostensparende Maßnahmen), durch eine Einsparung von Transaktionskosten und vor allem auch durch innovative Aktivitäten entstehen.²⁹ Für die möglichen (statischen) Effizienzgewinne gibt es zumindest die Möglichkeit, einen Größenordnungsrahmen abzustecken. Als Maß für den Effizienzgewinn kann unter Anwendung eines sehr genau definierten Wohlfahrtskriteriums der soziale Überschuß, das ist die Summe aus Konsumenten- und Produzentenrente, herangezogen werden. Unter der - nicht sehr unrealistischen - Annahme, daß durch eine weitgehende Deregulierung auf der Seite der eine durchschnittliche Kostenersparnis von etwa 10% gegenüber dem Status quo ante realisiert werden würden,³⁰ resultierten Wohlfahrtsgewinne innerhalb des Gewerbes i.e.S. von etwa 1%, wird das Gewerbe i.w.S.

28) Für die Zivilluftfahrt schätzten etwa Morrison/Winston (1986) die Wohlfahrtsgewinne auf rund 8 Mrd. US-\$ jährlich. Für den gleichen Bereich stellten Caves/Christensen/Tretheway/Windle (1987) höhere Zuwächse in der gesamten Faktorproduktivität fest, als für die stärker regulierten europäischen und asiatischen Fluggesellschaften. Aber auch aus der österreichischen Erfahrung lassen sich einige illustrative Beispiele gewinnen, etwa der Boom der Hotellerie, zu dem der Wegfall der Bedarfsprüfung sicher eine gewisse Voraussetzung war, oder die Revitalisierung der Kinos, nachdem restriktive Regulierungen aufgehoben wurden.

29) Wie erwähnt stehen vor allem der Einsparung von gesamtwirtschaftlichen Transaktionskosten auch erhöhte Transaktionskosten durch andere wirtschaftspolitische Formen der Überwachung des Wettbewerbes gegenüber, wobei jedoch der Einsparungseffekt mit großer Wahrscheinlichkeit höher zu veranschlagen ist.

30) Dies scheint insofern gerechtfertigt, als etwa die derzeit beobachtbaren Preisdifferenzen zum Ausland wesentlich höher liegen und eine Entregulierung mit großer Wahrscheinlichkeit einen Teil dieser Differenzen abzubauen helfen würde. Das tatsächliche Kostenersparungspotential dürfte in vielen Betrieben wesentlich über diesem Wert liegen. Unternehmensberater sehen Einsparungsmög-

herangezogen von etwa 5% des Bruttoinlandsproduktes.³¹ Diese Werte können vermutlich als *Untergrenzen* angesehen werden, da durch sie weder die Effekte einer verbesserten Allokation noch die - kaum abschätzbaren - Wohlfahrtseffekte durch Innovationseffekte erfaßt werden.

Dabei lassen sich zwei weitere Ergebnisse festhalten. So wird der prozentuelle Gewinn an sozialem Überschuß umso höher sein, je elastischer die Nachfrage nach einem Produkt oder einer Leistung ist. Unter Verteilungsgesichtspunkten ist festzuhalten, daß das Kriterium des sozialen Überschusses indifferent gegenüber Verteilungsfragen ist. In welchem Ausmaß sich die erzielbare Wohlfahrtserhöhung auf Konsumenten einerseits bzw. Produzenten andererseits aufteilt, hängt vor allem von der Elastizität und der Gestalt der Nachfragekurve auf einem Markt ab. Je steiler die Nachfragekurve verläuft, desto höher wird der Anteil der Konsumenten an dem lukriertern Wohlfahrtsgewinn sein; je flacher die Nachfragekurve verläuft, desto größer wird der Anteil des Wohlfahrtsgewinnes sein, der den Produzenten zufließt.

Besonders interessant, aber bei der gegenwärtigen Datenlage empirisch kaum zu quantifizieren, sind die möglichen Einsparungen an gesamtwirtschaftlichen Transaktionskosten. Darunter fallen die Kosten des Teiles der öffentlichen Verwaltung, die mit dem Vollzug der entsprechenden Regulierungen verbunden sind (wozu auch dies Kosten für beigezogene externe Sachverständige zuzurechnen sind), die auf seiten der Kammern anfallenden Kosten im übertragenen Wirkungsbereich; und die Kosten der Unternehmen, die mit den Regulierungen verbunden sind. Besonders hinderlich ist, daß im öffentlichen Bereich nicht getrennt ausgewiesen werden muß, wieviele Beschäftigte mit Regulierungsaufgaben betraut sind und wie hoch die damit verbundenen Kosten sind.³² Nicht nur läßt dies kein Kostenbewußtsein hinsichtlich von Regulierungsfragen entstehen, es verunmöglicht auch, die entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Opportunitätskosten zu quantifizieren.

Eine grobe Schätzung der im öffentlichen Bereich auf Bundes-, Landes- und der Ebene der Bezirksverwaltungsbehörden mit der Administration gewerberechtlicher Vorschriften betrauter Personen erbringt eine Beschäftigtenzahl von rund 500 (Amtskalender 1988/89). Werden die Angestellten in den Kammern und die im Bereich der Legislative und Jurisprudenz mit derartigen Fragen Beschäftigten hinzugerechnet, dürfte sich diese Zahl zumindest verdoppeln. Unter nicht unrealistischen Annahmen können die jährlichen Personalkosten für Regulierungsaufgaben in den hier untersuchten Bereichen auf mindestens 500 Mio. geschätzt werden. Da davon ausgegangen werden kann, daß bei einer Deregulierung ein bedeutender Teil dieser Beschäftigten eingespart bzw. für andere Zwecke verwendet werden kann, wird ersichtlich, daß auch in diesem Bereich ein bedeutendes Einsparungspotential besteht.

Fiskalische Effekte einer Deregulierung treten sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite auf. Ausgabenseitig werden vor allem die erwähnten Einsparungsmöglichkeiten wirksam, die sich aus der Administration eines wesentlich vereinfachten Systems von Regulierungen ergeben. Aber auch ein indirekter ausgabenmindernder Effekt ist möglich: Sofern der Abbau von Regulierungen zu einer Belebung der wirtschaftlichen Dynamik und Ertragskraft der Unternehmen beiträgt, könnte ein Teil der direkten und indirekten Subventionen vom öffentlichen Sektor eingespart werden. Diese Einsparungsmöglichkeit ist jedoch differenziert zu betrachten. Nach wie vor ist die Finanzierung einer Unternehmungsgründung oder eines -ausbaues für viele Unternehmen mit großen Schwierigkeiten verbunden. Unter diesem Titel gewährte Zuschüsse und Finanzierungshilfen könnten jedoch zumindest teilweise reduziert werden, sofern etwa die durch eine Regulierungsre-

lichkeiten von bis zu 50% der Kosten.

31) Diese Werte resultieren aus der Kostenersparnis zusätzlich der Renten, die durch die erhöhte Verkaufsmenge entstehen.

32) in den USA ist dies z.B. verpflichtend vorgeschrieben.

- 224 -

form induzierte Dynamik verstärkt eine Finanzierung durch marktliche Institutionen, etwa mittels Venture Capital-Fonds, ermöglicht. Die Größe dieses möglichen Einsparungseffektes ist schwer abzuschätzen. Bei einem allein auf Bundesebene im Jahr 1984 an die hier interessierenden Wirtschaftsbereiche gewährten Volumen an direkten Subventionen in Höhe von über 5 Mrd. Schilling (vgl. Subventionsbericht 1984) ist jedoch auch in diesem Bereich ein großes Einsparungspotential zu sehen.

Diesen möglichen verringerten Ausgaben stehen in einem gewissen Ausmaß Kosten einer verstärkten Wettbewerbsaufsicht und auch mögliche Kosten in Form von Anpassungshilfen während der Transformationsphase zu einem weniger regulierten gewerblichen Sektor gegenüber.

Einnahmeseitige Effekte können in einem erhöhten Steueraufkommen infolge neuer Unternehmensgründungen, infolge geringerer Einnahmefälle aufgrund eines Abbaues indirekter Subventionen, aber auch aufgrund der weiter oben erwähnten "Hereinholer" von der Schattenwirtschaft in die formelle Wirtschaft auftreten. Dem stehen u.U. zumindest kurzfristig Einnahmefälle durch einen intensiveren, ertragsmindernden Wettbewerb in der Übergangsphase gegenüber. Insgesamt ist es schwierig, die "Regulierungsreagibilität" des Steueraufkommens im vorhinein abzuschätzen, doch dürften tendenziell die positiven Effekte überwiegen.

Weitere makroökonomische Effekte ergeben sich hinsichtlich der Wachstums- und der Beschäftigungsdynamik in den untersuchten Sektoren. Auch in diesem Bereich ist es nicht möglich, im vorhinein exakte, empirisch fundierte Aussagen zu treffen. Es ist jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit zu vermuten, daß die *Wachstumseffekte* von Entregulierungsmaßnahmen tendenziell positiv sind. In den Bereichen, die vornehmlich Vorleistungen für andere Wirtschaftszweige erbringen, wie etwa der gewerbliche Gütertransport, wird dies maßgeblich von der wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Sektoren bzw. im spezifischen Fall des Transportsektors auch von entsprechenden Substitutionsvorgängen zwischen Varianten des Gütertransportes (intermodal bzw. zwischen Seeverkehr und gewerblichem Gütertransport) abhängen,³³ während in anderen Sektoren vor allem die kombinierte Wirkung aus Preis- und Einkommenselastizität der Nachfrage eine Rolle spielen wird.

Undeutlicher sind die Beschäftigungseffekte von Deregulierungsmaßnahmen einzuschätzen. Wie erwähnt sind Probleme in einer Übergangsphase und auch Beschäftigungsverluste durch Rationalisierungsmaßnahmen nicht auszuschließen. Mittelfristig sind jedoch positive Effekte zu erwarten, vor allem auch deshalb, weil positive Effekte auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit sehr wahrscheinlich sind, ein Faktor, der gerade im Rahmen der Internationalisierungstendenzen der Wirtschaft von Bedeutung ist. Sofern hier Vergleiche zulässig sind, spricht auch die empirische Evidenz mit Deregulierungsmaßnahmen im Ausland eher für positive Beschäftigungswirkungen.

5. Deregulierung und Verteilung

Da Regulierungsmaßnahmen stets die Verteilungspositionen von Wirtschaftssubjekten verändern, zeigen Deregulierungsmaßnahmen in der Regel mehr oder weniger starke Verteilungseffekte bezogen auf den Status quo

33) Gerade im Bereich des gewerblichen Gütertransportes kommt natürlich der Umweltfrage ein besonders hoher Stellenwert zu. Ohne deren Wichtigkeit zu reduzieren (siehe Teil IV) wird in dieser Arbeit jedoch davon ausgegangen, daß die umweltpolitische Problematik mit Regulierungsinstrumenten zu lösen ist, die getrennt von dem hier untersuchten Bereich der Marktzutritts- und Verhaltensregulierungen zu konzipieren sind.

- 225 -

ante. Einige Teilaspekte sind zu unterscheiden: Effekte auf die Einkommen der Gewerbetreibenden; Effekte auf die Einkommen der abhängig Beschäftigten; Effekte über die Konsumseite und schließlich auch noch die regionale Dimension von Verteilungseffekten. Weiters sind kurz- und langfristige Effekte zu unterscheiden.

Im Bereich der Gewerbetreibenden und der freien Berufe ist zu erwarten, daß von Deregulierungsmaßnahmen kurzfristig bestehende Ungleichheiten in den erzielten Einkommensniveaus gegenüber anderen Berufsgruppen und auch gegenüber Unternehmen, die im exponierten Sektor der österreichischen Wirtschaft tätig sind, tendenziell auf ein eher kompetitives Niveau reduziert werden. Parallel dazu ist jedoch zu erwarten, daß sich die Streuung der Einkommen im Einklang mit der bereits wiederholt diskutierten Differenzierung und Spezialisierung vergrößert. Es kann daher von einer Deregulierung nicht generell eine Nivellierung von Einkommen selbständig Tätiger erwartet werden.

Auf Gewerkschaftsseite trifft die Beobachtung eines starken Druckes zur Lohnreduktion bzw. zur Reduktion von Nebenleistungen und sozialen Errungenschaften, die im internationalen Vergleich nicht selten sichtbar wird, auf große Besorgnis.³⁴ Es ist auch zu vermuten, daß speziell während der Anpassungsphase, in der der Wettbewerbsdruck zunimmt, von Unternehmerseite derartige Forderungen artikuliert werden. Sofern in bisher geschützten Branchen stärker kompetitive Wettbewerbsverhältnisse auftreten, kann eine allmähliche Reduktion des Lohnniveaus auf eher kompetitive Verhältnisse nicht ausgeschlossen werden.

Von besonderer Relevanz ist in beiden Fällen jedoch das zeitliche Anpassungsmuster. Sofern hier entsprechende wirtschaftspolitische Absicherungsmaßnahmen ergriffen werden, sodaß kurzfristig abrupte Lohn- oder Einkommensschnitte vermieden werden, ist mittelfristig zu erwarten, daß die Anpassung über die induzierte Wachstumsdynamik ohne Realeinkommensverluste vor sich geht. Die von der Konsumseite zu erwartenden positiven Realeinkommenseffekte durch ein verbessertes Preis/Leistungsverhältnis wirken hier zusätzlich abfedernd. Insgesamt scheinen, geeigneten wirtschaftspolitischen Willen vorausgesetzt, unerwünschte negative Verteilungseffekte durchaus vermeidbar. Eine entsprechende Evaluation wäre daher auch eine der Aufgaben der begleitenden Kontrolle von Deregulierungsmaßnahmen.

6. Flankierende Maßnahmen

Wie die vorangegangenen Ausführungen immer wieder illustriert haben, kann eine Deregulierungspolitik nicht allein auf die Beseitigung oder Modifikation der bestehenden Regulierungen ausgerichtet sein. Abschließend scheint es daher wichtig, explizit auf einige flankierende Maßnahmen hinzuweisen, die es gestatten, Regulierungen als Instrument in einem umfassenderen Gesamtsystem wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu sehen.

Für die Gestaltung einer "rationalen" Regulierungspolitik ist eine wesentliche Voraussetzung, daß die gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen derartiger Maßnahmen transparenter gemacht werden. Eine entsprechende Modifikation statistischer Daten, wie sie mehrmals in dieser Studie empfohlen wurde (etwa expliziter Ausweis der mit Regulierungsaufgaben i.e.S. im öffentlichen Sektor verbundenen Kosten, stärkere statistische Auf-

34) Als Paradebeispiel wird immer wieder die in der amerikanischen Zivilluftfahrt nach der Deregulierung eingeführte zweiteilige Lohnskala erwähnt, wonach neu Beschäftigte nur noch zu zwei Dritteln des Lohnes bereits Beschäftigter eingestellt werden. Teilweise haben Fluggesellschaften die ganze Belegschaft formell gekündigt, nur um sie wenige Tage später zu drastisch reduzierten Löhnen wieder einzustellen.

- 226 -

bereitung der hier untersuchten Sektoren der gewerblichen Wirtschaft und der freien Berufe hinsichtlich der Regulierungsproblematik) ist dazu eine wesentliche Grundvoraussetzung.

Regulierungen scheint eine gewisse Tendenz inhärent zu sein, im Laufe der Zeit stets komplexer und umfangreicher zu werden. Dies ergibt sich teilweise aus der sich wandelnden Funktion von Regulierungen, dem sich entwickelnden wirtschaftlichen Umfeld aber in einem gewissen Ausmaß auch aus der Struktur der statutarischen Rechtsordnung, in der eine starke Neigung besteht, auf dem bestehenden Recht aufbauende Reformen durchzuführen und umfassende Novellen bestimmter Gesetzesmaterien nur in sehr großen Abständen erfolgen.³⁵ Gerade bei einem so sensiblen Instrument, wie dies Regulierungen darstellen, wäre zu überlegen, ob es nicht zweckmäßiger wäre, zu einem System von "sunset"-Regulierungen, die immer wieder einer neuen Begründung bedürfen, um weiter in Kraft zu bleiben, übergehen könnte. Zumindest für Teilbereiche der in dieser Studie diskutierten Regulierungen (etwa die geforderten Befähigungsnachweise) wäre eine derartige Lösung vorstellbar.

Die Regulierungsproblematik berührt auch in nicht unerheblichen Ausmaß die Ausbildungsfrage. Dies wurde etwa am Beispiel der Ziviltechniker deutlich, wo ein großer Nachholbedarf besteht, um im Bereich neuer Technologien im Planungsprozeß an das internationale Niveau anzuschließen. Bei einer weitgehenden Öffnung des Marktzuganges im Gewerbebereich müßte - dies wurde ja bereits erwähnt - die Frage der Ausbildung ebenfalls durchdacht werden.

Schließlich sei nochmals auf die vielen Berührungspunkte der Regulierungsfrage mit Fragen der Technologieförderung hingewiesen. Gerade in der problematischen Übergangsphase von einem stärker zu einem schwächer regulierten System sind in den hier untersuchten Sektoren, die in der Regel durch klein- und mittelbetriebliche Strukturen gekennzeichnet sind, entsprechende Hilfestellungen beim Aufbau nötigen Wissens erforderlich. Die Schaffung einer betriebsübergreifenden technologieorientierten Infrastruktur, wie sie ja bereits ansatzweise in Technologiezentren und -parks umgesetzt wird, ist in diesem Zusammenhang forciert voranzutreiben.

35) Die GewO selbst ist geradezu ein Paradebeispiel dieser Situation, wobei die großen Reformen etwa in Abständen von 25 bis 40 Jahren durchgeführt wurden.

VIII. Zusammenfassung

Die vorliegende Studie untersuchte die Vielzahl der Regulierungen des gewerblichen Sektors und der freien Berufe auf ihre ökonomischen Effekte. Zu ihrer Evaluation wurde ein aufgefächerter Katalog von Effizienzkriterien herangezogen. Insbesondere wurden die Auswirkungen von Regulierungen auf die Preise, Kosten und das angebotene Produkt- und Leistungsspektrum (*statische Effizienz*), die Auswirkungen auf das Innovationsverhalten und den wirtschaftlichen Strukturwandel (*dynamische Effizienz*) und, soweit möglich, die gesamtwirtschaftlichen *Transaktions*-Kosten der Administration und Einhaltung dieser Regulierungen sowie makroökonomische Auswirkungen möglicher Deregulierungsmaßnahmen untersucht.

Pro und contra Regulierung: Theoretische Aspekte

Da die Ebene der ad hoc-Argumentation pro und contra Regulierung verlassen werden sollte, war es zunächst erforderlich, ein solides theoretisches Grundgerüst für die folgende Analyse zu legen. Dies war vor allem auch deswegen vonnöten, weil die hier untersuchten Bereiche des Gewerbes und der freien Berufe von der traditionellen Regulierungstheorie, deren Referenzmodell entweder das natürliche Monopol oder die vollkommene Konkurrenz bildet, kaum erfaßt sind. Beide Marktverhältnisse sind in den hier untersuchten Bereichen nicht gegeben. Vielmehr sind die untersuchten Sektoren durch eine Vielzahl von Unternehmen bei gleichzeitigem Vorliegen gewisser monopolistischer Elemente, etwa durch eine geschützte lokale Position, charakterisierbar. Da die Auswirkungen von Regulierungen in diesem Kontext bisher kaum untersucht sind, wurde in Teil II diesen Fragen ausführlich Raum gewidmet und das Modell der monopolistischen Konkurrenz auf die interessierende Fragestellung ausgelotet. Besondere Sorgfalt wurde auch der Frage gewidmet, wieweit die traditionell angeführten Argumente für die bestehenden Regulierungen (Sicherung der Qualität, Verhinderung ruinösen Wettbewerbs) in diesem Zusammenhang stichhaltig sind.

Gerade im Bereich des Gewerbes und der freien Berufe wirken eine Vielzahl von Marktzutritts- und Entscheidungsbeschränkungen, die zum Teil traditionell bestehen, z.T. auch in neuerer Zeit eingeführt worden sind. Diese werden in der Regel mit der Verhinderung eines ruinösen und unfairen Wettbewerbs zum Wohle und zur Sicherheit der Anbieter wie der Nachfrager begründet: Nur in "geordneten" Marktverhältnissen sei die dauerhafte Versorgung der Konsumente mit Gütern und Leistungen angemessener Qualität gewährleistet.

Dem wird entgegengehalten, daß die Fülle von Wettbewerbsbeschränkungen die Kosten und Preise erhöht, Qualitäts- und Innovationsanreize hemmt und Umverteilungen zu den geschützten Wirtschaftsgruppen bewirkt. Die Folge sind Fehlallokationen, die der volkswirtschaftlichen Effizienz abträglich sind.

Die Konzepte der traditionellen Regulierungsdiskussion haben sich zur Evaluation der Argumente pro und contra einer Deregulierung in diesen Wirtschaftsbereichen als weitgehend unpassend erwiesen, da dabei primär Marktversagen in Zusammenhang mit dem natürlichen Monopol und der Produktion von öffentlichen Gütern im Vordergrund stand.

Demgegenüber ist ein theoretisches Referenzkonzept entwickelt worden, das die neueren Modelle unvollkommener Märkte problemorientiert auf die Frage der ökonomischen Effekte und Effizienz einzelner Regulierun-

- 228 -

gen angewendet. Damit ist es möglich, neben der Struktur des Angebots und der Nachfrage einzelner Märkte auch die sektor- oder produktspezifischen "Marktunvollkommenheiten" explizit zu berücksichtigen. Für den Bereich des Gewerbes und der freien Berufe sind dies vor allem Transaktions- und Suchkosten, Informationsasymmetrien, externe Effekte und steigende Skalenerträge.

Ein Ergebnis dieser Studie ist, daß die in der politischen Diskussion häufig anzutreffenden einfachen allgemeinen Behauptungen beider Richtungen einer ökonomischen Analyse nicht standhalten. Befürworter einer Deregulierungspolitik argumentieren vielfach auf der Grundlage eines Modells vollkommener Konkurrenz, dessen Effizienzaussagen aber nicht direkt anwendbar, sondern nur als Grenzfälle interessant sind. Gegner wiederum unterscheiden vielfach nicht zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlichen Aspekten oder operieren mit schlecht definierten Begriffen wie "ruinöse Konkurrenz" und "öffentliches Interesse".

In dieser Untersuchung wird neben dem Preiswettbewerb auch der Produkt-, Qualitäts- und Innovationswettbewerb ausführlich behandelt, sodaß die unterschiedlichen Marktbedingungen der einzelnen Wirtschaftsbereiche in einem differenzierten theoretischen Rahmen diskutiert werden können.

Eine Reihe von Auswirkungen einer Deregulierung sind relativ eindeutig und klar. So ist in der Regel mit Wettbewerbsverschärfungen, Druck auf die Gewinnmargen und Preise und dem Bruch von "lokalen" Monopolpositionen zu rechnen. Weiters ist eine Erweiterung der Preis-Leistungs-Palette und eine flexible Anpassung des Produktangebots an geänderte Konsumentenpräferenzen, insgesamt also eine Steigerung der statischen und dynamischen allokativen Effizienz eines Sektors zu erwarten. Unter Verteilungsgesichtspunkten werden die systematischen Umverteilungen zu den etablierten Anbietern der regulierten Sektoren abgeschwächt sowie Strukturveränderungen verstärkt.

Für die Konsumenten sind diese durch eine Deregulierung ausgelösten Prozesse "im Normalfall" temporär und auch dauerhaft von Vorteil. Eine differenziertere Analyse ermittelt aber auch eine Reihe gegensätzlicher Entwicklungen, die beachtet werden müssen. So können unter bestimmten Marktbedingungen wettbewerbsinduzierte Konzentrationsprozesse und Angebotseinschränkungen folgen, Anreize zur Qualitätsverschlechterung entstehen oder die Mittel für innovative Aktivitäten reduziert werden.

Regulative Eingriffe sollten berücksichtigen, daß es beim einzelnen Einsatz von Regulierungsmaßnahmen häufig nicht zur Elimination, sondern nur zur Verschiebung "ruinöser Konkurrenz" kommt. Preisregulierungen z.B. können einen kostenintensiven Produkt-, Qualitäts- oder Standortwettbewerb forcieren. Eine Deregulierungspolitik muß beachten, daß die Abschaffung einzelner Beschränkungen nicht notwendig zu einer Effizienzsteigerung führt. Insbesondere müssen auch die Reaktionen der Wirtschaftssubjekte in Rechnung gezogen werden. Reagieren die Unternehmen mit kartellähnlichem Marktverhalten, so können die erwünschten Effekte unterminiert werden. Begleitende wettbewerbspolitische und verfahrenstechnische Maßnahmen können essentiell für die Effektivität und Effizienz von Deregulierungsmaßnahmen sein. Auch eine Substitution "klassischer" Regulierungsinstrumente durch "bessere" und "billigere" öffentliche Aktivitäten, etwa zur Förderung der Markttransparenz oder der Sicherung des immateriellen Eigentums, sind aus der Sicht der ökonomischen Effizienzanalyse erstrebenswert.

Feinmaschiger Raster: Regulierungen im Bereich des Gewerbes und bei den freien Berufen

Aufbauend auf diesen Grundlagen bewegt sich die weitere Diskussion der Regulierungen auf zwei Ebenen. Einerseits wurde sowohl für das Gewerbe als auch die freien Berufe eine möglichst vollständige Bestandsaufnahme der bestehenden Regulierungen unter ökonomischen Gesichtspunkten und eine ökonomische Analyse der *strukturellen* Charakteristika dieser Regulierungen vorgenommen. Da diese Betrachtungsweise notwendigerweise nicht alle sektorspezifischen Details erfassen kann, um bewältigbar zu bleiben, wurde andererseits in drei Fallstudien (gewerblicher Gütertransport, Versicherungen, Ziviltechniker) die Regulierungsproblematik auf wesentlich differenzierterem Niveau untersucht. Die Ergebnisse dieser Fallstudien sind jedoch keineswegs auf die jeweiligen Sektoren beschränkt, sondern von *sektorübergreifender* Relevanz: Sie illustrieren die ökonomischen Auswirkungen von Regulierungen und Möglichkeiten der Deregulierung in drei idealtypischen Fällen.

Regulierungen werden in dieser Arbeit als *ineffizient* bezeichnet, wenn (a) das Marktversagen, zu dessen Bewältigung sie geschaffen wurden, nicht oder nicht mehr vorliegt (b) eine Form von Marktversagen vorliegt, aber eine effizientere Form einer Regulierung möglich ist oder (c) die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverluste durch die Regulierung größer sind, als die Wohlfahrtsgewinne aus der Bekämpfung der Marktversagens. Unter diesen Gesichtspunkten konnten sowohl in der allgemeinen Untersuchung des Teiles III als auch den Fallstudien der Teile IV bis VI zahlreiche ineffiziente Regulierungen identifiziert und Reformmöglichkeiten aufgezeigt werden.

In der generellen Untersuchung des *Gewerberechtes* und des Rechtes der freien Berufe zeigten sich vor allem folgende Schwachstellen: Das Gewerberecht unterscheidet mehr als 220 unterschiedliche gewerbliche Tätigkeiten, die einen Befähigungsnachweis erfordern, um ausgeübt werden zu können. Da für jede dieser Tätigkeiten festzulegen ist, welche Tätigkeiten Gegenstand der entsprechenden Gewerbeberechtigung sind, resultiert aus diesem Aufbau eine Fülle administrativer Tätigkeiten seitens der Gewerbebehörden, der betroffenen Betriebe aber auch der Kammern in ihrem übertragenen Wirkungsbereich. Zwar wurde mit der GewO 1973 versucht, durch die Schaffung von Mobilitätsrechten die starren Grenzen zwischen den Gewerben aufzulockern, doch scheint dies nur begrenzt gelungen zu sein. Neben diesen Regulierungen des *Marktzutrittes* und des Gewerbeumfangs, die tendenziell die Wettbewerbsintensität reduzieren, bestehen eine Fülle von kostenintensiven *Verhaltensregulierungen*, die sowohl die Wettbewerbsintensität mindern als auch teilweise unnötige Kanalisierungen unternehmerischen Verhaltens darstellen. Auch hier gilt, daß ihre Administration erhebliche gesamtwirtschaftliche Kosten verursacht.

Charakteristisch für den Gewerbebereich ist ferner, daß neben diesen *formellen*, in Gesetzen und Verordnungen festgehaltenen Regulierungen, eine Vielzahl von *informellen* Regulierungen bestehen, die ebenfalls die Wettbewerbsintensität reduzieren. Darunter fallen etwa die zahlreichen "unverbindlichen Richtpreise" oder "Kalkulationsrichtlinien", die die Kammern für ihre Mitglieder herausgeben und die zu einer starken Dämpfung des Preiswettbewerbs beitragen.

Aus ökonomischer Perspektive läßt sich festhalten, daß diese Regulierungen tendenziell einen Schutz vor potentiellen Wettbewerbern darstellen und auf zwei Arten preiserhöhend wirken. Einerseits schaffen sie einen größeren Preisspielraum für die Gewerbetreibenden, andererseits verringern sie aber auch den Druck, die Kosten der Leistungserstellung laufend zu überprüfen und kostensenkende Maßnahmen zu ergreifen. Ein überhöhtes Preisniveau kann daher durchaus mit einer schlechten Ertragslage einhergehen.

Eine gewisse Einschränkung des Preiswettbewerbes wäre wohlfahrtsökonomisch vertretbar, wenn dies einen

- 230 -

Beitrag zu intensiveren Innovationsanstrengungen leisten würde. Doch auch unter dem Aspekt des wirtschaftlichen Strukturwandels und der Innovationstätigkeit ist der enge Raster der GewO in vielen Bereichen tendenziell hinderlich, neue innovative Produkt- und Leistungsspektren auf den Markt zu bringen. Gerade die Dynamik von Unternehmensneugründungen wird durch die bestehenden Marktzutrittsbeschränkungen wesentlich erschwert. Diesen Hürden der Unternehmensgründung und -expansion steht auf der anderen Seite ein ausdifferenziertes System von Förderungsmaßnahmen gegenüber, um etwa den Strukturwandel zu erleichtern. Eine Harmonisierung der gewerblichen Bestimmungen und dieser wirtschaftspolitischen Maßnahmen könnten zu einem einfacheren, für den öffentlichen Sektor billigeren System der Wirtschaftsförderung beitragen.

Von maßgeblicher Bedeutung ist der ganze Bereich des Betriebsanlagenrechtes und der Betriebsanlagenbewilligung. Zwei Probleme zeigen sich hier. Einerseits konnten im Rahmen dieser Studie zahlreiche Hinweise gesammelt werden, daß die Verfahren der Genehmigung von Betriebsanlagen große Schwachstellen aufweisen. Widersprüchliche Anforderungen seitens der Vertreter unterschiedlicher Behörden und große diskretionäre Spielräume der entsprechenden Verwaltungsbehörden (wobei hier noch bedeutende regionale Spielräume bestehen dürften) erschweren die Gründung oder Erweiterung eines Unternehmens. Andererseits ist gerade das Betriebsanlagenrecht in den letzten Jahren zu einem wesentlichen Instrument der Umweltpolitik geworden. Im Sinne der Übersichtlichkeit von Rechtsnormen wäre daher zu überlegen, die entsprechenden Bestimmungen aus der GewO auszulagern und in einer eigenständigen Form zusammenzufassen.

Im Bereich der *freien Berufe* führt die Kombination sehr hoher formaler Antrittserfordernisse, der Einbindung der Kammerorganisationen in den Zulassungsprozeß, ein weitgehendes Verbot von Werbung und mehr oder weniger strikte Gebührenordnungen zu einer Verknappung des Angebotes und insgesamt zu einer Reduktion der Wettbewerbsintensität auf der Anbieterseite und zu tendenziell erhöhten Preisen und Suchkosten auf Seite der Nachfrager. Darüber hinaus behindern die Vorschriften bezüglich der Unternehmensform (Freiberuflichkeit, keine interdisziplinäre Gesellschaftsbildung) die im Rahmen des Strukturwandels des Dienstleistungssektors zusehends wichtigere Diversifizierung des angebotenen Leistungsbündels.

In beiden Bereichen zeigt sich, daß die Argumentation, die bestehenden Regulierungen dienen dem Schutze einer hohen Leistungsqualität und damit letztendlich dem Wohle des Konsumenten sich nur als sehr begrenzt haltbar erweisen. Tendenziell wird das angebotene Preis-Leistungs-Spektrum und daher die Wahlmöglichkeit der Konsumenten eingeschränkt. Ganz generell wäre daher ein Rückgriff auf stärkere wettbewerbliche Elemente erwünscht.

Gewerblicher Gütertransport: Ineffiziente Regulierungen zur Bewältigung der Umwelt- und Sicherheitsproblematik

Der in der vorliegenden Arbeit als Fallstudie untersuchte Transportsektor ist ein Schlüsselbereich der volkswirtschaftlichen Infrastruktur. Während dieser Sektor in der letzten Zeit vor allem im Zusammenhang mit dem Transitverkehr auf der Brennerroute und ganz allgemein mit der Umweltproblematik des Straßengütertransportes in den Mittelpunkt politischer Kontroversen geraten ist, konzentriert sich diese Arbeit vor allem auf die Regulierungsaspekte des gewerblichen Güterbeförderungsgewerbes.

Zunächst werden die spezifischen Regulierungen aufgezeigt, die das Geschehen auf diesem Markt beeinflussen. Aufgrund der aktuellen Problematik behandelt ein weiterer Abschnitt die derzeitigen verkehrspolitischen Entwicklungen innerhalb der EG. Weiters werden die theoretischen Begründungen, die zur Rechtfertigung von Regulierungseingriffen dienen, auf ihre Stichhaltigkeit geprüft. Schließlich werden die Regulierungseingriffe

auf ihre Effizienz in statischer und dynamischer Sicht untersucht und Reformvorschläge unterbreitet.

Zusammenfassend ergibt sich folgendes Bild: Die wesentlichen Aspekte im Bereich der Güterbeförderung auf der Straße sind die Probleme der Verkehrssicherheit und der negativen externen Effekte auf die Umwelt. Die Schlüsselfrage, ob das bestehende Netz von Regulierungen die richtigen Anreize setzt, um diese Probleme zu bewältigen, muß mit einem vorsichtigen "nein" beantwortet werden.

Das bisherige System der Beschränkung der Anzahl der Firmen durch eine Fülle von Marktzutrittsbeschränkungen hat zu überhöhten Transportpreisen geführt, die zu Lasten der Konsumenten und der gesamtwirtschaftlichen allokativen Effizienz gehen. Die bisher von ihrer Intensität her stärkste Marktzutrittsbeschränkung, die Bedarfsprüfung, wurde vom Verfassungsgerichtshof mit Wirkung per 30.9.1988 aufgehoben. Daneben bestehen noch etliche Regulierungen, die hinsichtlich ihrer Wirkung teilweise ineffizient sind und falsche Anreize setzen, wie etwa die Erfordernis einer vorherigen Tätigkeit in dem betreffenden Gewerbe oder die Notwendigkeit eines entsprechenden Führerscheines für den Gewerbeinhaber. Der geforderte Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit verursacht Kosten ohne als besonders wirkungsvoll gelten zu können und ist daher als transaktionskosteneffizient zu beurteilen. Es gibt auch keinen schlüssigen Grund, warum nur österreichische Staatsbürger eine Konzession für das Güterbeförderungsgewerbe beantragen dürfen, selbst wenn eine Reziprozität gegeben ist. Die erfolgte Trennung der Konzession für den Nah- und den Fernverkehr ist als wenig effizient zu beurteilen, da meistens nur Fernverkehrskonzessionen beantragt wurden.

Bis vor zwei Jahren existierten im Fernverkehr verbindliche Tarife (Margentarife), die allerdings laufend unterboten wurden. Im Nahverkehr existieren unverbindliche Tarifempfehlungen (nach dem Kartellgesetz), die zumindest für gewisse Bereiche der Wagenladungen unrealistisch hoch sind und in der Praxis auch nicht gezahlt werden. Die Schutzfunktion für Konsumenten, mit denen verbindliche Tarife oder Tarifempfehlungen gerechtfertigt werden, ist nur dann erfüllt, wenn einerseits die Tarifbestimmung "kostenwahr" erfolgt und andererseits die Tarife eingehalten werden. In dem hier beobachteten Fall mit überhöhten Tarifen, die in der Folge auch teilweise nicht eingehalten werden, ist zu vermuten, daß hinter dieser Strategie der Versuch steht, das Preisniveau nach oben zu verschieben und derart je nach Verlagerung die Möglichkeit zur Preisdiskriminierung (Abschöpfen der Konsumentenrente) zu verbessern.

Die Festlegung des Umfangs der Konzession, d.h. der Anzahl der Fahrzeuge, die betrieben werden dürfen, ist je nach Handhabung unterschiedlich zu beurteilen. Bei einer durchwegs befürwortenden Handhabung, wie dies bisher der Fall ist, erschwert das Ansuchen um Erweiterung der Konzession eine rasche Anpassung der Kapazität an die Marktnachfrage, ohne daß diese mittelfristig verhindert würde. Grundsätzlich bietet die Festlegung des Umfangs der Konzession aber die Möglichkeit für einen massiven Eingriff in die Angebotsseite. Problematisch ist auch der Ermessensspielraum, der hier gegeben ist. Es ist daher nicht auszuschließen, daß dieses Instrument, da es sehr restriktiv eingesetzt werden kann, die beseitigte Bedarfsprüfung sogar auf eine strengere Art und Weise substituiert.

Eine zusätzliche Angebots- und Kapazitätsbeschränkung ergibt sich durch die Notwendigkeit des Erhalts von Genehmigungen für den grenzüberschreitenden Transport. Da erst ab einem größeren Wegenetz Größenvorteile (economies of scale) und Netzvorteile (economies of network) realisiert werden können, ist die Möglichkeit, grenzüberschreitende Transporte durchführen zu können, notwendig für ein hochwertiges logistisches Angebot. Die Vergabep Praxis, die im wesentlichen einer Beschränkung der Anzahl der Firmen im internationalen Transportmarkt gleichkommt, verstärkt die Diskrepanz zwischen Unternehmern, die nur Binnentransporte durchführen und jene, die im grenzüberschreitenden Transport tätig sind. Hierdurch werden Konzentrations-

- 232 -

tendenzen und Extraprofite gefördert. Ein Auktionierungsprozeß der Genehmigungen für den grenzüberschreitenden Verkehr könnte hier Abhilfe schaffen. Aus innovationsorientierter Sicht ist der Vergabepaxis der Genehmigungen jedoch zugute zu halten, daß eine längerfristige Auftrags- und Routenplanung dadurch erleichtert wird und damit auch Investitionen in eine effiziente Transportabwicklung.

Neben oben genannten Regulierungen sind auch noch die sozialrechtlichen Vorschriften und die Regelung der Beförderungsbedingungen zu nennen. Hier besteht ein dringender Harmonisierungsbedarf, da für den innerösterreichischen Verkehr andere Regelungen gelten, als für den grenzüberschreitenden Verkehr. Dies erzeugt unnötige Transaktionskosten.

Grundsätzlich ist festzuhalten: Probleme der Sicherheit sind am besten mit der Festlegung von Standards und regelmäßigen und vereinheitlichten Kontrollen zu lösen. Negative externe Effekte auf Umwelt und Lärmbelastung sind mit Festlegung von maximalen Emissionswerten, Nachtfahrverboten, Geschwindigkeitsbeschränkungen etc. zu begegnen. Dies gilt auch für ausländische LKW. Essentiell ist die konsequente Überprüfung der Einhaltung, also die Durchsetzung dieser Vorschriften. Parallel dazu sind Investitionen in die Infrastruktur der Bahn und in eine verbesserte Organisation der Verlade- und Umlademöglichkeiten unumgänglich.

Begleitend zu einer Deregulierung ist eine verbesserte Qualität des Datenmaterials im Transportsektor vonnöten. Auch die nötige Transparenz, welche Kosten mit der Regulierung verbunden sind, fehlt gänzlich in Österreich.

Versicherungen: Regulierung in einem (potentiell) dynamischen Dienstleistungsbereich

Ein volkswirtschaftlich gesehen weiterer Schlüsselsektor ist die Versicherungswirtschaft. Gerade der Bereich neuer Versicherungsleistungen ist ein äußerst dynamischer Teil des Dienstleistungssektors und wird vermutlich in naher Zukunft verstärkter internationaler Konkurrenz ausgesetzt sein. Aus diesen Gründen scheint die Betrachtung dieses Bereiches von maßgeblichem Interesse.

Die Regulierung des Marktes der österreichischen Privatversicherungsunternehmen ist im internationalen Vergleich sehr hoch. Es herrscht das materielle Aufsichtsprinzip, d.h., daß die Versicherungsunternehmen nicht nur einschneidenden Verhaltensregulierungen unterworfen sind, sondern darüberhinaus die Regulierungsbehörde im Interesse des Schutzes der Versicherungsnehmer direkt in das Geschäftsgebaren einzelner Versicherungsunternehmen eingreifen kann. Als Begründung für diese hohe Regulierungsdichte werden die besondere volkswirtschaftliche Bedeutung der Versicherungswirtschaft ebenso wie die Eigenarten des Produktes "Versicherungsschutz" angegeben.

Eine Beurteilung der ökonomischen Auswirkungen der Regulierung in der Privatversicherungswirtschaft wird durch zwei Faktoren erschwert: Erstens ist der österreichische Markt durch eine oligopolistische Anbieterstruktur gekennzeichnet, die sich u.a. in einer starken verbandlichen Organisation äußert. Bei einer Änderung des Aufsichtsrechtes etwa in Form einer Liberalisierung (Angleichung an EG-Recht) wäre zu untersuchen, inwieweit hierdurch nicht eine staatliche Regulierungsaufsicht durch "Selbstregulierung" in Form eines Kartellversichererbandes substituiert wird. Zweitens ist Österreich durch einen hohen Grad an informeller Eingriffspraxis gekennzeichnet, eine Rechtssprechung fehlt zur Gänze. Eine Beurteilung offizieller Regelungen und Dokumente erschließt deshalb nur zu einem Teil das tatsächliche Eingriffspotential.

Das Kernstück der österreichischen Versicherungsaufsicht ist die SoLebensversicherungabilitätskontrolle. Dazu gibt es eine Reihe von Vorschriften, die die Höhe des Mindestkapitals, das Verhältnis von Geschäftsumfang zu Eigenmitteln, die Höhe und Veranlagung des Deckungskapitals und der versicherungstechnischen Rückstellungen bis hin zu den Prämien und Gewinnen einer strengen Kontrolle unterwerfen. Das Fehlen jeglicher Konkurse in der Versicherungsbranche weist dabei auf die Wirksamkeit dieser Regelungen hin. Aus ökonomischer Sicht ist allerdings auf die Opportunitätskosten dieser Regelungen hinzuweisen. Diese resultieren unmittelbar aus einer u.U. zu hohen Haltung bzw. einer zu gering verzinnten Veranlagung von Sicherheitskapital. Mittelbar lassen sich durch eine "Konkursversicherung" negative Effekte auf das Kostenbewußtsein der Versicherungsunternehmen erwarten. Eine sinnvolle Reformmaßnahme wäre deshalb die Einrichtung eines Garantiefonds, der einerseits die Interessen der Versicherten wahrt, andererseits aber durch die Konkursmöglichkeit die Versicherungsunternehmen zu erhöhter Kosteneffizienz anspornt. Gleichzeitig könnten durch diese Maßnahmen die im internationalen Standard sehr strengen SoLebensversicherungabilitätsvorschriften gelockert werden. Im Zuge dieser Lockerung wäre auch die gegenwärtig bestehende Bevorzugung von Kompositversicherern abzubauen.

Das zweite wesentliche Ziel der Regulierung der Vertragsversicherungen ist die Gewährleistung des gleichen Zugangs für alle Versicherungsnehmer. Als vorrangige Instrumente dienen dafür die Prämien- und Bedingungsregulierung. Erstgenannte findet nur in der Lebensversicherung und Krankenversicherung Anwendung. Die Bedingungsregulierung erfaßt alle Versicherungszweige und findet in der Genehmigungspflicht für die Allgemeinen und Besonderen Versicherungsbedingungen ihren Ausdruck. Die grundsätzliche Problematik der Bedingungsregulierung in der derzeitigen Form ist, daß sie erstens nicht ausreicht, um eine hinreichende Markttransparenz zu gewährleisten und zweitens in der gegenwärtigen Stringenz auch nicht notwendig erscheint. Anhand des Beispiels der Lebensversicherung wurde demonstriert, daß Prämien- und Bedingungsregulierung nicht ausreichen, um den Versicherungsnehmern eine echte Vergleichsbasis zu gewährleisten. Dazu wäre es notwendig, daß "Einheitspreise" für alle wichtigen Komponenten (z.B. Risiko- und Sparkomponente) des Vertrages ausgewiesen werden und der Versicherungsnehmer sich überdies an Musterverträgen, die von der ganzen Branche einheitlich angeboten werden, orientieren kann.

Aus ökonomischer Sicht sind die Konsequenzen einer Bedingungsregulierung eher negativ zu bewerten. Zwar wird dadurch eine gewisse Mindestqualität garantiert, andererseits wird jedoch eine rasche Anpassung an neue Marktverhältnisse durch umständliche Genehmigungsverfahren erschwert. Inflexibilität sowie geringe Innovationsfreudigkeit der Versicherungsunternehmen ist die Folge. Diese wird zusätzlich durch die existierende Praxis, daß die Versicherungsbedingungen in der Regel durch den Versicherungsverband in Abstimmung mit der Versicherungsaufsichtsbehörde erstellt werden, verstärkt. Der sich daraus ergebende Zwang zu Kooperation und Konformität wirkt sich nicht zum Vorteil des Konsumenten aus.

Die schwerwiegenden Mängel, die sich aus den gegenwärtigen Regelungen zum Schutz des Konsumenten ergeben, lassen deshalb einschneidende Reformmaßnahmen dringend geboten erscheinen. Statt strikter Bedingungsregulierung wäre ein erhöhter Qualitätswettbewerb durchaus wünschenswert. Zur Erhöhung der Markttransparenz wären eine Reihe von Maßnahmen denkbar, die zum Teil in anderen Ländern mit großem Gewinn für die Konsumenten verwirklicht sind. Dazu gehören die Verpflichtung zur Angabe von Einheitspreisen, die Veröffentlichung einer Beschwerdestatistik, die Einführung von verbindlichen Musterbedingungen (von denen jedoch individuell abgewichen werden kann!), eine regelmäßige Veröffentlichung der Tarife bzw. die Forcierung des Maklerwesens. Eine Stärkung der Konsumentenposition wäre auch durch die Verpflichtung zur Schalterpolizze, die Errichtung eines Schiedsgerichtes, durch Verbesserung der statistischen Unterlagen der Versicherungsaufsichtsbehörde, verstärkten Einbezug von Konsumentenschutzorganisationen in den Entscheidungs-

- 234 -

prozeß sowie eine kartellrechtliche Aufsicht zu erwarten. Die gegenwärtig dominant auf Funktionsschutz ausgerichtete Tätigkeit der Versicherungsaufsichtsbehörde würde sich damit stark in Richtung eines erhöhten Konsumentenschutzes ändern.

Ziviltechniker: Staatlicher Schutz und strukturelle Anpassungsschwierigkeiten

Am Beispiel der Ziviltechniker läßt sich in idealtypischer Weise die Regulierungsproblematik in einer freien Berufsgruppe analysieren. Die Vielzahl der unterschiedlichen Befugnisse erforderte, sich auf die gemessen an der Mitgliederzahl umfangreichste Gruppe, die Ziviltechniker im Bauwesen, zu beschränken.

Der sehr traditionsreiche und alte Stand der Ziviltechniker ist durch eine Reihe von Zutrittsvoraussetzungen (Staatsbürgerschaft, Studium, Praxis, Befugnisprüfung, etc.) gekennzeichnet, die den Marktzutritt zu einer ökonomischen und vor allem zeitintensiven Hürde gestalten. Die Begründung für dieser komplexe System von Regelungen wird immer wieder in der Sicherung der Qualität der angebotenen Leistung gesehen. Hinzu gesellen sich eine differenzierte Zahl von Regulierungen des unternehmerischen Verhaltens dieser Berufsgruppe, etwa eine Mindestgebührenordnung, die obligatorische Freiberuflichkeit und damit Ausschließung der Möglichkeit der Bildung einer Kapitalgesellschaft, Regelungen des Befugnisumfangs u.v.a. Diese Regulierungen sind einerseits im Ziviltechnikergesetz und andererseits, wie das für alle freien Berufe typisch ist, in den entsprechenden Standesregeln enthalten. Der Kammer kommt daher auch eine wichtige Funktion in der Einhaltung dieser Regelungen zu, die sich in einer eigenen Disziplinargewalt gegenüber ihren Mitgliedern ausdrückt.

Entstanden aufgrund einer teilweisen Ausgliederung von Funktionen aus dem öffentlichen Bereich im Zuge der Industrialisierung und des Infrastrukturaufbaues im zweiten Drittel des letzten Jahrhunderts, und als Abgeltung hierfür ausgestattet mit quasi-notariellen Rechten, sehen sich die Ziviltechniker im Bauwesen seit geraumer Zeit einer wachsenden Substitutionskonkurrenz durch planende Baumeister und technische Büros, die nicht diesen Zugangsvoraussetzungen unterliegen, gegenüber. Sowohl national als auch international zeigt sich ein rascher Strukturwandel des Bauplanungsmarktes, in dem Spezialisierung, fachübergreifende Expertise und eine entsprechende Bürogröße und Unternehmensform zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor werden.

Das ausdifferenzierte System von Regulierungen wird unter diesen veränderten Umständen eher zu einem Hindernis für eine zeitgemäße Anpassung dieses Standes, als zu einem qualitätssichernden Instrument. In dieser Situation kommt dem öffentlichen Auftraggeber in Verbindung mit der Kammerorganisation eine nicht unbedeutende Schutzfunktion für diese Berufsgruppe zu. Während dies kurzfristig - zumindest aus der Sicht des Berufsstandes - vielleicht noch als Vorteil gesehen werden kann, aber bereits in einer mittelfristigen Perspektive in einen Nachteil umschlägt, fällt die gesamtwirtschaftliche Evaluation auf jeden Fall kritischer aus.

Das bestehende System von Regulierungen tendiert dazu, Preise zu erhöhen und es mindert die strukturelle Anpassung an die Gegebenheiten des Marktes. Weiters ist der Zusammenhang zwischen den bestehenden Regelungen und der Qualität der erbrachten Leistung nur sehr schwach ausgeprägt.

Eine Anpassung dieses Systems von Regulierungen erscheint daher dringend erforderlich. Dazu zählen u.a. die Abschaffung der obligatorischen Freiberuflichkeit, die Umgestaltung der Gebührenordnung auf eine Art und Weise, die ihre Informationsfunktion für die Nachfrager herausstreicht (etwa in Form von Gebührenrichtwerten oder Margengebühren), die Beseitigung des Filialverbotes, die Schaffung der Möglichkeit interdisziplinärer Zusammenarbeit und flankierende Maßnahmen, wie Adaptionen im Ausbildungsbereich. Im Verhältnis zu pla-

nenden Baumeistern sollten die Ziviltechniker auf wettbewerblicher Basis konkurrieren können und Möglichkeiten verstärkt werden, den Berufsstand durch den Aufbau einer entsprechenden marktlichen Reputation zu entwickeln.

Von der Analyse zur Politik: Optionen und ökonomische Effekte

Die in dieser Studie herauskristallisierten Ansatzpunkte und konkreten Reformvorschläge für eine Entregulierung in den hier betrachteten Bereichen sind zahlreich und betreffen vornehmlich folgende Punkte:

- Erleichterung des Marktzutrittes dort, wo eine Marktzutrittsbeschränkung nicht durch - stringent zu begründende - volkswirtschaftliche Interessen angebracht erscheint.
- Generell Reduktion der Zahl der unterschiedenen Gewerbe bzw. Befugnisse bei gleichzeitiger Erweiterung des Gewerbe- bzw. Befugnisumfanges.
- Qualitätssicherung nicht durch Marktzutrittsbeschränkungen sondern durch flexiblere, stärker marktorientierte Instrumente, wie etwa der Förderung verschiedener Formen des Reputationswettbewerbes.
- Weitgehender Ersatz von im vorhinein festgelegter oder zumindest stillschweigend konsentierter Preise durch eine stärkere Wettbewerbsaufsicht im nachhinein.
- Reduktion der zahllosen Verhaltensregulierungen (Ausübungsvorschriften). Auch in diesem Bereich könnte der marktliche Reputationswettbewerb ein effektives und flexibles Kontrollinstrument darstellen.
- Zur Absicherung umweltpolitischer Ziele sollte zu Instrumenten übergegangen werden, die effektiver wirken, als die derzeit bestehenden Marktzutritts- und Verhaltensregulierungen.
- Laufende Kontrolle und Evaluation von bestehenden Regulierungen und ergriffenen Deregulierungsmaßnahmen, um gegebenenfalls Anpassungen vornehmen zu können. Hierzu zählt auch die Aufbereitung entsprechender statistischer Daten, die eine Beurteilung der Regulierungsaktivitäten auf ihre Wirkungen ermöglichen.
- Mehr Transparenz in gewerberechtlichen Verfahren.
- Garantie einer sozialpolitischen Absicherung bei der Umsetzung von Deregulierungsmaßnahmen.

Zum derzeitigen Zeitpunkt, vor allem aufgrund einer recht mangelhaften Datensituation, die im vorliegenden Projekt nur ansatzweise durch umfangreiche Originärerhebungen verbessert werden konnte, lassen sich die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer Deregulierungspolitik erst vorsichtig abschätzen. Dennoch ergeben sich deutliche Hinweise, daß zumindest nach einer Transformationsphase positive Effekte auf Konsumentenseite, hinsichtlich der Konkurrenzfähigkeit der österreichischen gewerblichen Wirtschaft, der Dynamik des Strukturwandels und auch der Beschäftigung ausgehen. Bedeutende Einsparungspotentiale zeichnen sich auch im Bereich der Administration der gewerberechtlichen Vorschriften, sowohl im öffentlichen Bereich, im Bereich der Kammern und bei den betroffenen Unternehmen, ab.

Literaturverzeichnis:

- ABELE, H.A./WINCKLER, G.M. (1987) Die Kfz-Haftpflichtversicherung in Österreich: Theoretische Überlegungen zu einem Deregulierungsfall. Diskussionspapier Nr. 5 des Ordinariats Volkswirtschaftslehre 5 der Wirtschaftsuniversität Wien
- ADEN, K., (1987) Die Deregulierung des Straßengüterverkehrs der Vereinigten Staaten von Amerika. Eine Analyse ihrer Inhalte und Auswirkungen; Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen
- AIGINGER, K. (1980) Wirtschaftliche Mobilität in Österreich. Wien: Signum
- AIGINGER, K./TICHY, G. (1982) Entwicklungschancen der Klein- und Mittelbetriebe in den achtziger Jahren. Politische Studien, Zwei-monatsschrift für Zeitgeschichte und Politik, Sonderheft 1/1982
- AIGINGER, K./TICHY, G. (1985) Die Größe der Kleinen, Wien: Signum
- AKERLOF, G.A. (1970) The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism, Quarterly Journal of Economics 84, 488-500
- ANDERSON, R.K./ENEMOTO, C.E. (1986) Product Quality and Price Regulation: A General Equilibrium Analysis, *Economica* 53, 87-95
- ARROW, K.J. (1962) Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention, in: The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors (ed. R. Nelson), Princeton: University Press
- ASCHINGER, G. (1985) Regulierung und Deregulierung, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 14, 545-549
- BAILEY, E.E. (1986) Price and Productivity Change Following Deregulation: The US Experience, *Economic Journal* 96, 1-17
- BAILEY, E.E./WILLIG, R.D. (1981) Income Distribution Concerns in Regulatory Policy Making, in: G. Fromm, ed., *Studies in Public Regulation*. Cambridge, MA: MIT-Press, S. 79-105
- BARAN, P. (1987) Das Versicherungsaufsichtsgesetz, Wien: Manz
- BARTLING, H. (1983) Weniger oder mehr Wettbewerbspolitik?, *Kontroverse wettbewerbstheoretischer Antworten*, WISU 9/83, 421-427
- BAUER, J.M. (1987) Deregulierung als industriepolitisches Instrument. *Wirtschaftsuniversität Wien: Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik*, Juni
- BAUER, J.M. (1988) Regulierung, Deregulierung und Unternehmensverhalten in Infrastruktursektoren. Typescript. *Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik, Wirtschaftsuniversität Wien*
- BAUER, J.M./LATZER, M. (1988) Telecommunications in Austria, in: J. Foreman-Peck/J. Müller (eds.): *European Telecommunications Organisation*. Gower: Aldershot
- BAUMOL, W.J. (1982) Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure, *American Economic Review* 72, 1-15
- BAUMOL, W.J./PANZAR, J.C./WILLIG, R.D. (1982) *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York: Harcourt Brace Jovanovich
- BERKA, W./STOLZLECHNER, H. (1988) *Öffentlichkeitskontakte von Anwälten, Meinungsfreiheit und Werbeverbot*. Wien: Manz
- BDF (1986) Die Folgen der Deregulierung des Straßenverkehrs in den USA. USA als Vorbild für eine Liberalisierung?; Bundesverband des deutschen Güterfernverkehrs e.V., Frankfurt
- BEATH, J./KATSOUACOS, Y./ULPH, D. (1987) Sequential Product Innovation and Industry Evolution, *Economic Journal* 97, Conference 1987, 32-43
- BEESELEY, M.E./GLAISTER, S. (1983) Information for Regulating: The Case of Taxis, *Economic Journal* 93, 594-615
- BEHRENS, P. (1986) *Die ökonomischen Grundlagen des Rechts*. Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck)
- BLANKART, Ch.B./FINSINGER, J. (1982) Staatliche Aufsicht und Preiszyklen in der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung, in: *Schweizerische Zeitschrift für Nationalökonomie und Statistik*, 118, S. 279-297

- 237 -

- BREUSS, F./HANDLER, H./STANKOVSKY, J. (1988) (Hrsg.) Österreichische Optionen einer EG-Annäherung und ihre Folgen; WIFO Gutachten
- BROCK, W.A./EVANS, D.S. (1986) *The Economics of Small Businesses. Their Role and Regulation in the U.S. Economy*, New York: Holmes & Meier
- BUNDESMINISTERIUM für Handel, Gewerbe und Industrie, Mittelstandsbericht 1983, Wien
- BUNDESMINISTERIUM für wirtschaftliche Angelegenheiten (1988) Bericht über die Situation der kleinen und mittleren Unternehmen der Gewerblichen Wirtschaft, Wien
- BWK (1988) Österreichs Verkehrswirtschaft in Tabellen und Grafiken 1987; Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft
- CAVES, R.E./CHRISTENSEN, L.R./THRETHEWAY, M.W./WINDLE, R.J. (1987) An Assessment of the Efficiency Effects of U.S. Airline Deregulation via an International Comparison, in: E.E. Bailey, ed., *Public Regulation. New Perspectives on Institutions and Policies*. Cambridge, MA: MIT-Press, S. 285-320
- CERHA, V. et al. (1980) *Rechtsanwaltssozietäten und Gesellschaften von Rechtsanwälten mit berufsfremden Personen*, Wien: Orac
- CERWENKA, P./ROMMERSKIRCHEN S. (1987) *Analysen des internationalen Straßengüterverkehrs unter Berücksichtigung des Straßengütertransits; Prognos*, Basel
- CHAMBERLIN, E.H. (1983) *The Theory of Monopolistic Competition*, Cambridge: Harvard University Press
- CHRISTL, J./MAURER, J. (1987) Österreichs Bauwirtschaft: Ein Sektor in der Krise, in: Marin, B., (Hrsg.) *Verfall und Erneuerung im Bauwesen*, Wien
- CHRISTL, J. (1985) Struktur und Perspektiven der österreichischen Bauwirtschaft, *CA-Quarterly* 3/1985
- CZERNY, M. (1988) Aktuelle Tendenzen in der Bauwirtschaft, in: WIFO-Monatsbericht 2/1988
- CLEMENZ, G. (1987a) Consumer Search and the Regulation of Retail Trading Hours, Forschungsbericht des Ludwig Boltzmann Institutes für ökonomische Analysen wirtschaftspolitischer Aktivitäten 8705, Wien
- CLEMENZ, G. (1987b) Kredit- und Arbeitsmärkte aus informationsökonomischer Sicht, Arbeitspapier, Universität Wien
- CLEMENZ, G. (1988) Moralisches Risiko und adverse Selektion auf Versicherungsmärkten, in: *Gemeinwirtschaft* 1/88, S. 61-69
- CLEMENZ, G./INDERST, G. (1987) Die Liberalisierung der Öffnungszeiten in ökonomischer Sicht: Ein Überblick, Forschungsbericht des Ludwig Boltzmann Institutes für ökonomische Analysen wirtschaftspolitischer Aktivitäten 8801, Wien
- CREW, M.A./KLEINDORFER, P.R. (1986) *The Economics of Public Utility Regulation*. London:MacMillan
- DASGUPTA, P./STIGLITZ, J.E. (1980a) Industrial Structure and the Nature of Innovative Activity, *Economic Journal* 90, 266-293
- DASGUPTA, P./STIGLITZ, J.E. (1980b) Uncertainty, Industrial Structure, and the Speed of R&D, *Bell Journal* 11, 1-28
- DASGUPTA, P./STIGLITZ, J.E. (1988) Potential Competition, Actual Competition, and Economic Welfare, *European Economic Review* 32, 569-577
- DAUM, J. (1988) Versicherungsaufsicht in Österreich, in: *Gemeinwirtschaft*, 1/88, S. 7-14
- DEMSETZ, H. (1982a) Economic, Legal and Political Dimensions of Competition, *Lectures in Economics No. 4*, Amsterdam: North-Holland
- DEMSETZ, H. (1982b) Barriers to Entry, *American Economic Review* 72, 47-57
- DEMSETZ, H. (1968) Why Regulate Utilities?, *Journal of Law and Economics* 11, 55-66
- DIXIT, A.K./STIGLITZ, J.E. (1977) Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity, *American Economic Review* 67, 297-308
- DUSCHANEK, A. (1987) Die Genehmigung gewerblicher Betriebsanlagen, in: H.P. Rill (Hrsg.), *Gewerberecht. Beiträge zu Grundfragen der GewO 1973*, Wien, Orac, S. 257-314
- EDERER, B. et al. (1985) Eigentumsverhältnisse in der österreichischen Wirtschaft, in: *Wirtschaft und Gesellschaft, Sonderheft*, 11. Jg.

- 238 -

- EGGERSTEDT, H. (1987a) Produktwettbewerb und Dienstleistungsfreiheit auf Versicherungsmärkten, Berlin
- EGGERSTEDT, H. (1987b) Wettbewerb und Regulierung auf Versicherungsmärkten, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS), 107, S. 397-416
- EISEN, R. (1986) Wettbewerb und Regulierung in der Versicherung. Die Rolle asymmetrischer Information, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3, S. 339-357
- FARNLEITNER, J. (1985) Wettbewerbsregeln und Wettbewerbssituation der Klein- und Mittelbetriebe, Wirtschaftspolitische Blätter 32/1, S. 37-41
- FEIL, E./LANGER, W. (1975) Die Berufshaftung der Rechtsanwälte und Notare nach österreichischem Recht. Eisenstadt: Prugg Verlag
- FEKETEKUTY, G. (1988) International Trade in Services: An Overview and Blueprint for Negotiations. The American Enterprise Institute Trade in Service Series, Cambridge, MA, Ballinger
- FINSINGER, J. (1983) Versicherungsmärkte. Frankfurt am Main: Campus
- FINSINGER, J. (1985) Wettbewerb oder staatliche Lenkung. Ein Vergleich der Versicherungsmärkte in sieben Ländern, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 30. Jg., Tübingen
- FINSINGER, J./PAULY, M.V., eds. (1986) The Economics of Insurance Regulation, London: MacMillan
- FINSINGER, J./WALDMANN, R. (1986) The French Automobile and Life Insurance Market, in: J. Finsinger/M.V. Pauly, eds. (1986)
- FRANZ, A. (1988) Österreicher mit höherem Einkommen: Neue Evidenz in: Wirtschaftspolitische Blätter, 35(5), S. 388-395
- FRIEDLAENDER, A.F./SPADY, R.H. (1980) Freight Transport Regulation; Cambridge, MA: MIT Press
- FRIEDMAN, J.W. (1986), Game Theory with Applications to Economics, New York, Oxford, Oxford University Press
- GERORGEACOPOL-WINISCHHOFER/WEHDORN, Geschichte des Ziviltechnikers in Österreich, in:
- GRETSCHMANN, K./HEINZE, R.G./METTELSIEFEN, B. (1984) Schattenwirtschaft. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht
- HANREICH, H.P. (1983) "Verbraucherpolitik durch Wettbewerbsrecht", in: K. Korinek, Hrsg. Beiträge zum Wirtschaftsrecht. Festschrift für Karl Wenger, Wien, Orac, S. 539-560
- HART, O.D. (1985) Monopolistic Competition in the Spirit of Chamberlin: Special Results, Economic Journal 95, 889-908
- HAYEK, F.A. VON (1968) Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge, N.F. 68, Tübingen
- HEAL, G. (1980) Spatial Structure in the Retail Trade: a Study in Product Differentiation with Increasing Returns, Bell Journal 11, 565-583
- HELLBLING, E.C. (1983) Rechtsstaatlicher Parteibegriff und Gewerbeordnung, in: K. Korinek, Hrsg. Beiträge zum Wirtschaftsrecht. Festschrift für Karl Wenger, Wien, Orac, S. 955-963
- HELLWIG, M. (1987) Some Recent Developments in the Theory of Competition in Markets with Adverse Selection, European Economic Review 31, 319-325
- HEY, J.D. (1979) Uncertainty in Microeconomics, Oxford: Robertson
- HICKS, J.R. (1939) The Foundations of Welfare Economics, in: Economic Journal, S. 696-712
- INDERST, G. (1987) Liberalisierung der Öffnungszeiten bei monopolistischer Konkurrenz, Forschungsbericht des Ludwig Boltzmann Institutes für ökonomische Analysen wirtschaftspolitischer Aktivitäten 8707, Wien
- INMAN, R.P. (Hrsg.) (1985) Managing the Service Economy, Prospects and Problems, Cambridge, MA: Cambridge University Press
- INSTITUT FÜR GEWERBEFORSCHUNG (1986) Gewerbestrukturbericht 1986. Die Entwicklung des österreichischen Gewerbes 1976-1986, Wien, Institut für Gewerbeforschung
- ISAAC, R.M./SMITH, V.L. (1985) In Search of Predatory Pricing, Journal of Political Economy 93, 320-345

- JANSKA, G.E. (1988) Das Partnerschaftsgesetz, eine neue Rechtsform der Zusammenarbeit von Freiberuflern, in: *Konstruktiv*, Nr. 143
- JONES, L.E. (1987) Optimum Product Diversity and the Incentives for Entry in Natural Oligopolies, *Quarterly Journal of Economics* 102, 595-614
- JOSKOW, P.L./NOLL, R.G. (1981) Regulation in Theory and Practice: An Overview, in: G. Fromm (ed.), *Studies in Public Regulation*, Cambridge, MA: MIT-Press, 1-65
- JOVANOVIĆ, B./ROB, R. (1987) Demand-Driven Innovation and Spatial Competition Over Time, *Review of Economic Studies* 54, 63-72
- KAHN, A.E. (1970) *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, Vol. 1, Wiley, New York
- KAHN, A.E. (1971) *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, Vol. 2, Wiley, New York
- KAILER, N./BIEHAL, E./KALCHER, W./PIBER, H./SCHNEDLITZ, P. (1985) *Hemmende und fördernde Faktoren des Selbständigwerdens*. Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft (IBW), Forschungsbericht 35, Wien
- KALDOR, N. (1939) Welfare Propositions and Interpersonal Comparisons of Utility, in: *Economic Journal*, S. 549-552
- KAMMER DER WIRTSCHAFTSTREUHÄNDER (o.J.) *Berufsrechtliches Handbuch*, Wien
- KANTHACK, E. (1987) *Für eine Liberalisierung des deutschen Versicherungsmarktes*, Institut für Weltwirtschaft, Kiel
- KAO, R.W.Y. (1988) Entwicklung neuer Geschäftsfelder in Klein- und Mittelunternehmungen, in: *Internationales Gewerbearchiv*, 36(2), S. 83-92
- KARSCH, G. (1987) Gewerblicher Rechtsschutz, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 34/3, S. 367-363
- KAUFER, E. (1981) *Theorie der öffentlichen Regulierung*, München: Vahlen
- KAUFER, E. (1986) Theoretische Grundlagen der Regulierung, in: *Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe*, Beihefte der Konjunkturpolitik, Berlin, Heft 32, 11-24
- KAUFER, E./SMEKAL, Ch. (1983) Regulierung und Entregulierung in Österreich - Ansätze, Folgen, Widerstände, *Wirtschaftspolitische Blätter* 1/83, 91-107
- KINSCHER, W. (1987) Voraussetzungen für die Ausübung von Gewerben, in: H.P. Rill (Hrsg.) *Gewerberecht. Beiträge zu Grundfragen der GewO 1973*, Wien, Orac, S. 103-125
- KINSCHER, W. (1984) *Die Gewerbeordnung 1973*, Wien, Manz
- KLINGE, G. (1987) Europäisches Niederlassungsrecht im Handwerk, in: *Wirtschaft und Verwaltung*, 3/1987, S. 137-158
- KNAPP, H. (1986a) (Lebens-)Versicherungsdichte: kaum genügend, in: *Finanznachrichten* 26/27
- KNAPP, H. (1986b) *Versicherungs-Wachstumsmarkt Österreich*, in: *Finanznachrichten* 36
- KÖHLER, S.A. (1988) *Das Werbeverbot für Rechtsanwälte und Steuerberater*, Baden-Baden: Nomos
- KOENKER, R.W./PERRY, M.K. (1981) Product Differentiation, Monopolistic Competition, and Public Policy, *Bell Journal* 12, 217-231
- KONSTRUKTIV, Nr. 139/Juli 1987
- KOPPENSTEINER, H.G. (1981) *Wettbewerbsrecht, Kartellrecht und unlauterer Wettbewerb*, Wien, Orac
- KORINEK, K. (1985) Rechtliche Rahmenbedingungen unternehmerischer Tätigkeit, *Wirtschaftspolitische Blätter* 32/1, S. 16-25
- KOSTNER, A. (1971) *Handkommentar zur Notariatsordnung*, Wien: Manz
- KREJCI, H. (Hrsg.) (1981) *Handbuch zum Konsumentenschutzgesetz*, Wien, Orac
- KRUSE, J. (1986) Normative Bestimmung des Regulierungsbereichs, in: *Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe*, Beihefte der Konjunkturpolitik, Berlin, Heft 32, 25-40

- 240 -

- KUPKA, P. (1978) Umfang des Gewerberechts, in: H.P. Rill (Hrsg.) Gewerberecht, Beiträge zu Grundfragen der GewO 1973, Wien, Orac, S. 315-349
- KUPKA, P. (1985) Die Wirkungen der neuen Gewerbeordnung, Wirtschaftspolitische Blätter 32/1, S. 32-36
- KUPKA, P. (1987) Niederlassungsfreiheit aus gewerblicher Sicht, Wirtschaftspolitische Blätter 34/3, S. 346-350
- KURZ, R. (1986) Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Deregulierungsdiskussion, in: Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe, Beihefte der Konjunkturpolitik, Berlin, Heft 32, 41-58
- LANE, W.J. (1980) Product Differentiation in a Market with Endogenous Sequential Entry, Bell Journal 11, 237-260
- LEE, J.R./WALTERS, D. (1987) International Trade in Construction, Design and Engineering Services. The American Enterprise Institute Trade in Service Series, Cambridge, MA, Ballinger
- LELAND, H.E. (1977) Quality Choice and Competition, American Economic Review 67, 127-137
- MACHE, H./KINSCHER, W. (1982) Die Gewerbeordnung, Manz'sche Gesetzausgaben, Sonderausgabe 15, 5. Aufl., Wien
- MARIN, B. (1986) Unternehmensorganisation im Verbändestaat. Politik der Bauwirtschaft in Österreich, Wien
- MASSENBERG, H.-J. (1981) Deregulierung des Güterverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland - Eine kritische Analyse vor dem Hintergrund der US-amerikanischen Deregulierungsdiskussion; Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen
- MATIS, H. (1985) Österreichs gewerbliche Wirtschaft in den letzten hundert Jahren, in: Internationales Gewerbearchiv, 33(4), S. 248-262
- MAYR, P./WALLNER, P. (1981) ABC des Gewerberechts, Wien: Österreichischer Gewerbeverlag
- MEISING, O. (1977) Allgemeine Versicherungsbedingungen im Spannungsfeld zwischen Grundwertungen des Rechts der Versicherungsaufsicht, des Nachahmungsschutzes und der Wettbewerbsbeschränkungen. München
- MEYER, J.R. (1984) Deregulierung und die Wiedergeburt des Unternehmers. Mit besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen in der U.S. Luftfahrt, in: D. Bös/H.-D. Solper (Hrsg.) Schumpeter oder Keynes? Zur Wirtschaftspolitik der neunziger Jahre. Berlin: Springer, S. 147-176
- MEYERHÖFER, W. (1982) Hemmnisse und Hilfen für Unternehmensgründungen aus der Sicht privater und gewerblicher Gründer. IFO-Studien zu Handels- und Dienstleistungsfragen 21, München, Ifo-Institut
- MITNICK, B.M. (1980) The Political Economy of Regulation. New York
- MÖLLER, H. (1985) Wettbewerb auf den Versicherungsmärkten aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: ZVers.Wiss, Sondernummer, S. 169-199
- MOORE, Th.G. (1986) Rail and Trucking Deregulation, S. 14-39, in: Weiss, L.W. und M.W. Klass (eds.): Regulatory Reform, What Actually Happened; Little, Brown and Company, Boston
- MORRISON, S./WINSTON, C. (1986) The Economic Effects of Airline Deregulation. Washington, D.C.: Brookings Institution
- NOLL, R.G./OWEN, B.M. (1983) The Political Economy of Deregulation. Washington-London: The American Enterprise Institute
- NOWOTNY, E./GUGER, A./SUPPANZ, H./WALTHER, H. (1978) Studien zur Wettbewerbsintensität in der österreichischen Wirtschaft. Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann-Institutes für Wachstumsforschung, Band 1, Wien, Orac
- NOYELLE, T.J./DUTKA, A.B. (1986) International Trade in Business Services: Accounting, Advertising, Law and Management Consulting. The American Enterprise Institute Trade in Services Series, Cambridge, MA, Ballinger
- OECD (1985a) Competition: Policy and the Professions, Paris
- OECD (1985b) Social Expenditure 1960-1990, Paris
- OECD (1986) Deregulation and Privatization, OECD Observer 140, 14-17
- OECD (1987) Safer Products for the Consumer, OECD Observer 144, 19-21
- OECD (1988) Breaking Down Unnatural Monopolies, OECD Observer 149, 28-31

- ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (1988), Österreichische Optionen einer EG-Annäherung und ihre Folgen, Wien
- PANY, P./SCHWARZER, G. (1981) Ziviltechnikerrecht. Ingenieurgesetz, Wien: Manz
- PAUGER, D. (1983) Ungereimtheiten um den Befähigungsnachweis für Industriebetriebe oder die Tücken der Gelegenheitsgesetzgebung, Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 10/2, S. 39-40
- POSNER, R.A. (1972) *Economic Analysis of Law*, Chicago
- POSNER, R.A. (1974) Theories of Economic Regulation, in: *Bell Journal of Economics and Management Science*, 5(1), S. 335-358
- POTUCEK, V. (1987) Strukturelle Wandlungen im deutschen Lebensmitteleinzelhandel und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb, Berlin: Duncker & Humblot
- PUWEIN, W. (1987) Transportkosten als Wettbewerbskomponente der österreichischen Wirtschaft, in: *Kosten, Produktivität und Technologie als Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit*, WIFO-Gutachten
- PREBIL, P. (1988) Die Kapitalveranlagung unter Berücksichtigung der VAG-Novelle, in: *Gemeinwirtschaft* 1/88, S. 43-52
- PRESSLMAYER, W. (1983) *Selbständigwerden im Wiener Handwerk*. Dissertation, Wirtschaftsuniversität Wien
- RASHID, S. (1988) Quality in Contestable Markets: A Historical Problem?, *Quarterly Journal of Economics* 103, 245-249
- REINGANUM, J.F. (1984) Practical Implications of Game Theoretic Models of R&D, *American Economic Review* 74, 61-66
- RILL, H.P. (Hrsg.) *Gewerberecht. Beiträge zu Grundfragen der GewO 1973*, Wien, Orac
- RÖPER, B. (Hrsg.) (1978) *Wettbewerbsprobleme der Versicherungswirtschaft*. Berlin
- RUTHNER H. (1988) Güterverkehr an den Staatsgrenzen; *Statistische Nachrichten*, 43. Jg., Heft 6, S. 446-449
- SALOP, St.C. (1976a) Information and Monopolistic Competition, *American Economic Review* 66, Papers and Proceedings, 240-245
- SALOP, St.C. (1976b) Product Differentiation and Welfare, *American Economic Review* 66, 407-414
- SALOP, St.C. (1979) Monopolistic Competition with Outside Goods, *Bell Journal* 10, 141-156
- SCHERER, F.M. (1980) *Industrial Market Structure and Economic Performance*. 2. Auflage, Chicago: Houghton Mifflin (1. Auflage 1970)
- SCHERER, J. (1987) Europäisches Niederlassungsrecht für Freiberufler, in: *Wirtschaft und Verwaltung*, 3/1987, S. 159-178
- SCHLÖSS, E. (1983) *Ziviltechniker und Wirtschaft. Gestalter der Umwelt*, Wien
- SCHUMPETER, J.A. (1950) *Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie*, München: Francke (amerik. Originalausgabe 1942)
- SCHWARZER, S. (1985) Wirtschaftsrecht und ökonomische Effizienz, *Wirtschaftspolitische Blätter* 32/1, 26-31
- SEIFERT, W.G. (1984) *Entwicklungen am Finanzdienstleistungsmarkt: Geraten traditionelle Anbieter ins Abseits?* McKinsey & Co., Frankfurt am Main
- SELLITSCH, S. (1988) Die Konkurrenzsituation in der österreichischen Versicherungswirtschaft, in: *Gemeinwirtschaft* 1/88, S. 31-41
- SKOGH, G. (1986) The Regulation of the Swedish Insurance Industry, in: J. Finsinger/M.V. Pauly, eds. (1986)
- SMITH, A. (1961) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London (Originalausgabe 1776)
- SÖFFNER, F. (1984) Die Vergabe öffentlicher Bauaufträge in der EG, ifo-Studien zur Bauwirtschaft Band 8, München
- SOLTWEDEL, R. et al. (1986) *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik*, Kieler Studien 120, Tübingen: Mohr
- SPENCE, M. (1976a) Product Selection, Fixed Costs, and Monopolistic Competition, *Review of Economic Studies* 43, 217-235
- SPENCE, M. (1976b) Product Differentiation and Welfare, *American Economic Review* 66, Papers and Proceedings, 407-414

- 242 -

- SPENCE, M. (1984) Cost Reduction, Competition, and Industry Performance, *Econometrica* 52, 101-121
- STANKOVSKY, J./VECERNIK, P. (1988) Bedeutung des Planungsexports für die österreichische Volkswirtschaft, Wien: Wifo Gutachten
- STERNFELD, A. (1979) Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums betreffend die österreichischen Vertragsversicherungen, Wien
- STERNFELD, A. (1986) Betrachtungen zur Struktur des österreichischen Versicherungsmarktes, in: *Zeitschrift für Versicherungswesen*, 37(4), S. 105-108
- STIGLER, G.J. (1971) The Theory of Economic Regulation, in: *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), S. 3-21
- STIGLITZ, J.E. (1979) Equilibrium in Product Markets with Imperfect Information, *American Economic Review* 69, 339-345
- STIGLITZ, J.E. (1981) Potential Competition May Reduce Welfare, *American Economic Review* 71, Papers and Proceedings, 184-189
- STIGLITZ, J.E. (1987) Technological Change, Sunk Costs, and Competition, *Brookings Papers on Economic Activity* 3/87, 882-947
- STOLZLECHNER, H. (1982) Formen und Instrumente des Konkurrenzschutzes im öffentlichen Wirtschaftsrecht, *Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 9/4, S. 97-109
- STOLZLECHNER, H. (1983) Mittelstandsförderung. Ein Überblick über die Rechtslage, in: K. Korinek, Hrsg. Beiträge zum Wirtschaftsrecht. Festschrift für Karl Wenger, Wien, Orac, S. 665-677
- SUZUMURA, K./KIYONO, K. (1987) Entry Barriers and Economic Welfare, *Review of Economic Studies* 54, 157-167
- SZOPO, P. (1980) Die Entwicklung der österreichischen Privatversicherungswirtschaft seit 1959, in: *Monatsberichte des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, Nr. 7/1980, S. 355-369
- SZOPO, P. (1986) Deregulierung in Österreich: Problematik und Ansätze, *Wirtschaft und Gesellschaft* 12, 43-61
- SZOPO, P. (1987a) Die österreichische Privatversicherungswirtschaft im Jahr 1985, in: *Monatsberichte des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, Nr. 2/1987, S. 118-126
- SZOPO, P. (1987b) Skalenerträge in der österreichischen Lebensversicherungswirtschaft. Ein Beitrag zur Interpretation des Versicherungsaufsichtsgesetzes, in: *Empirica* 14(1), S. 77-79
- TANDON, P. (1984) Innovation, Market Structure, and Welfare, *American Economic Review* 74, 394-403
- TAPP, J. (1986) Regulation in the UK Industry, in: J. Finsinger/M.V. Pauly, eds. (1986)
- TEUFELSBAUER, W. (1986) Bremsen lockern statt Gasgeben! Ein Plädoyer für eine seriöse Regulierungsdiskussion in Österreich, *Wirtschaftspolitische Blätter* 6/86, 708-720
- THOMSON, J.M. (1978) Grundlagen der Verkehrspolitik. Bern: UTB
- VAN DER WEIDE, J.H./ZALKIND, J.H. (1981) Deregulation and Oligopolistic Price-Quality Rivalry, *American Economic Review* 71, 144-154
- VARIAN, H.R. (1981) Mikroökonomie. München-Wien: Oldenbourg
- VARIAN, H.R. (1984) *Microeconomic Analysis*, 2nd ed., New York/London: Norton
- VERKEHRSSTATISTIK (Güterverkehr) (1986) Schnellbericht; Österreichisches Statistisches Zentralamt
- VON WEIZSÄCKER, C.C. (1980a) Barriers to Entry, A Theoretical Treatment, Berlin: Springer
- VON WEIZSÄCKER, C.C. (1980b) A Welfare Analysis of Barriers to Entry, *Bell Journal* 11, 399-420
- VON WEIZSÄCKER, C.C. (1982) Staatliche Regulierung - positive und normative Theorie, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 3/82, 325-343
- WALTER, R./MAYER, H. (1987) Grundriß des Besonderen Verwaltungsrechtes, 2. Aufl., Wien, Manz
- WALTERSKIRCHEN, E. (1983) Nivellierung der Haushaltseinkommen 1970.1980, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 9(1), S. 67-93

- 243 -

- WALTHER, H. (1978) Preisstreuung auf der Einzelhandelsebene als Wettbewerbsindikator, in: E. Nowotny et.al. Studien zur Wettbewerbsintensität in der österreichischen Wirtschaft, Wien: Orac, S. 311-354
- WENGER, K. (1978) Zur rechtlichen Problematik wirtschaftslenkender Maßnahmen, Wirtschaftspolitische Blätter 2/78, 97-103
- WILLEKE, R. (1977) "Ruinöse Konkurrenz" als verkehrspolitisches Argument, in: ORDO, Band 28, S. 155-169
- WILLEKE, R. (1984) Zur Liberalisierung der Marktordnung des Straßengüterverkehrs, Druckerei R. Spreen, BRD
- WINCKLER, G.M. (1986) Private Altersvorsorge: Reformen gewünscht, in: Finanznachrichten 28/29
- WINCKLER, G.M. (1988) Bonus-Malus-System, Wettbewerb und Effizienz: Eine theoretische Untersuchung des österreichischen Kfz-Haftpflichtversicherungsmarktes, erscheint in: Wirtschaftspolitische Blätter
- WINDISCH, R. (1987) Privatisierung natürlicher Monopole: Theoretische Grundlagen. in: R. Windisch (Hrsg.) Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich Bahn, Post und Telekommunikationsbereich. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), S. 1-146
- WOLINSKY, A. (1986) True Monopolistic Competition as a Result of Imperfect Information, Quarterly Journal of Economics 101, 493-512
- WRESOUNIG, F. Hrsg. (1974) Rechtsanwaltsordnung samt Disziplinarstatut und sonstigen einschlägigen Rechtsvorschriften, Eisenstadt: Prugg Verlag
- ZUCK, R. (1987) Die Neuordnung des anwaltlichen Berufs- und Standesrechtes im Licht der europäischen Rechtsentwicklung, in: Europäische Grundrechte Zeitung, 14(24), S. 585-589

- 244 -

Verwendete Materialien:

BUNDESINGENIEURKAMMER: Gebührenordnung Bauwesen, Wien 1980

BUNDESINGENIEURKAMMER: Gebührenordnung für Architekten, Wien 1980

BUNDESINGENIEURKAMMER: Gebührenordnung Vermessungswesen, Wien 1980

BUNDESINGENIEURKAMMER: Gebührenordnung der Ziviltechniker für Land und Forstwirtschaft, Wien 1976

BUNDESINGENIEURKAMMER: Gebührenordnung für industrielle Technik, Wien 1981

BUNDESINGENIEURKAMMER: Landesregeln der österreichischen Ziviltechniker, Wien 1982

BUNDESKAMMER DER GEWERBLICHEN WIRTSCHAFT: Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft, lfd. Jg.

BUNDESKAMMER DER GEWERBLICHEN WIRTSCHAFT: Mitgliederstatistik. Wien, lfd. Jg.

BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (1987) Versicherungsstatistik für das Jahr 1986, Wien

GESCHÄFTSBERICHT (1987): Geschäftsbericht des Verbandes der Versicherungsunternehmungen Österreichs für 1986/1987

ÖSTERREICHISCHER AMTSKALENDER 1988/89. Wien: Österreichische Staatsdruckerei, 1988

ÖSTERREICHISCHES STATISTISCHES ZENTRALAMT: Nichtlandwirtschaftliche Bereichszählung 1983

ÖSTERREICHISCHES STATISTISCHES ZENTRALAMT: Statistisches Handbuch für die Republik Österreich, Wien, lfd. Jg.

SUBVENTIONSBERICHT: Bericht der Bundesregierung über die Subventionen des Bundes. Wien, lfd. Jg.

- 245 -

Anhang

Liste der Handwerke	246
Liste der gebundenen Gewerbe	249
Liste der konzessionierten Gewerbe	252
Liste der verwandten Handwerke	254
Fragebogen und Grundausswertung der Erhebung im gewerblichen Gütertransportbereich	256

- 246 -

Liste der Handwerke (§ 94 GewO 1973 idF BGBl. 399/1988)

Bäcker
Bandagisten
Bildhauer
Binder
Blechblasinstrumentenerzeugung
Bootbauer
Buchbinder
Büromaschinenmechaniker
Dachdecker
Damenkleidermacher
Denkmal-, Fassaden- und Gebäudereiniger
Drechsler
Edelsteinschleifer
Elektromechaniker und Elektromaschinenbauer
Emaillageure
Erzeuger chirurgischer und medizinischer Instrumente
Etui- und Kassettenerzeuger
Färber
Fleischer
Fotografen
Friseur und Perückenmacher
Gelbgießer
Getreidemüller
Glasbläser und Glasinstrumentenerzeuger
Glaser
Glasschleifer einschließlich der Glasbeleger
Gold-, Silber- und Metallschläger
Gold- und Silberschmiede
Graveure und Guillocheure
Gürtler und Ziseleure
Hafner
Harmonikamacher
Harmoniumerzeuger und Erzeuger von ähnlichen Musikinstrumenten
Herrenkleidermacher
Holzblasinstrumentenerzeuger
Hutmacher
Kappenmacher
Karosseriebauer
Kartonagewarenhersteller
Keramiker
Klaviermacher
Konditoren

- 247 -

Kraftfahrzeugelektriker
Kraftfahrzeugmechaniker
Kühlmaschinenmechaniker
Kunststeinerzeuger
Kupferschmiede
Kürschner
Lackierer
Landmaschinenmechaniker
Lebzelter und Wachszieher
Ledergalanteriewarenerzeuger und Taschner
Maler und Anstreicher
Maschinstricker und Wirker
Mechaniker
Messerschmiede
Metalldrucker
Metall- und Eisengießer
Metallschleifer und Galvaniseure
Miedererzeuger
Modelltischler
Modisten
Optiker
Orgelbauer
Orthopädienschuhmacher
Orthopädietechniker
Pflasterer
Platten- und Fliesenleger
Präparatoren
Radio- und Fernsehtechniker
Rotgerber
Säckler (Lederbekleidungserzeuger)
Sattler
Schilderhersteller
Schlosser
Schmiede
Schuhmacher
Spengler
Streich- und Saiteninstrumenteerzeuger
Stukkateure
Tapezierer und Bettwarenerzeuger
Txilreiniger (Chemischreiniger, Wäscher und Wäschebügler)
Tischler
Uhrmacher
Vergolder und Staffierer
Wagner
Weber
Weiß- und Sämischgerber

- 248 -

Zahntechniker
Zinngießer

Liste der gebundenen Gewerbe (§ 103 GewO 1973 idF BGBl. 399/1988)*§ 103 Abs. 1 lit. a GewO:*

Chemische Laboratorien
Aufstellung von Anlagen zur Erzeugung und Verwertung künstlicher Kälte
Aufstellung von Lüftungsanlagen (einschließlich Klimaanlage) der Oberstufe
Aufstellung von Lüftungsanlagen (einschließlich Klimaanlage) der Unterstufe
Aufstellung von Niederdruckzentralheizungsanlagen und Warmwasserbereitungsanlagen der Oberstufe und
von Hochdruckzentralheizungsanlagen
Aufstellung von Niederdruckzentralheizungsanlagen und Warmwasserbereitungsanlagen der Unterstufe
Dienstleistungen in der automatischen Datenverarbeitung und Informationstechnik

§ 103 Abs. 1 lit. b GewO:

Antiquitäten- und Kunstgegenständehandel
Berater in Versicherungsangelegenheiten
Betonwarenerzeuger
Betriebsberater einschließlich der Betriebsorganisatoren
Blumenbinder
Buch-, Kunst- und Musikalienhandel
Buch-, Kunst- und Musikalienverlag
Drucker
Erzeuger von Druckformen für die Massenherstellung von Vervielfältigungen
Erzeuger kohlenensäurehaltiger Getränke
Erzeuger von kosmetischen Artikeln und Parfümeriewaren
Erzeuger künstlicher Mineralwässer und künstlicher Mineralwasserprodukte
Erzeuger von Lebensmitteln aller Art und tiefgekühlten Lebensmitteln
Erzeuger von Margarine, Pflanzenspeisefetten und Speiseölen
Filmproduktion
Fotohandel
Fußpfleger
Futtermittelerzeuger
Gablonswaren-Erzeuger
Gärtner
Gold-, Silber- und Perlensticker
Handelsagenten
Handelsgewerbe gem. § 103 Abs. 1 lit. b Z. 25 GewO 1973
Handschuhmacher
Hohlglasveredler, einschließlich der Glasgraveure
Hörgeräteakustiker
Huf- und Klauenbeschlag
Instandsetzen von Schuhen
Kosmetiker (Schönheitspfleger)

- 250 -

Kunststoffverarbeiter
 Lederfärber
 Maschinsticker
 Masseure
 Molkereien und Käsereien
 Notenstecher
 Rauwarenzurichter und Rauwarenfärber
 Säger
 Schädlingsbekämpfung im Pflanzenbau (außer mit hochgiftigen Gasen)
 Schriftgießer
 Schwarzdecker
 Siebmacher
 Skierzeuger
 Spediteure
 Stempelerzeuger und Flexographen
 Tankreiniger
 Terrazzomacher
 Transportagenten
 Verlegen, ausgenommen Verspannen und Spalieren, von Belägen aus Kunststoff, Gummi und Linoleum sowie von textilen Belägen
 Vermögensberater
 Versicherungsmakler
 Viehschneider
 Vulkaniseure
 Wärme-, Kälte-, Schall- und Branddämmung
 Wäscher und Wäschebügler
 Wäschewarenerzeuger
 Werbeberater
 Werbungsmittler

§ 103 Abs. 1 lit. c GewO:

Abdichter gegen Feuchtigkeit und Druckwasser
 Abschleifen und Versiegeln von Fußböden
 Asphaltierer
 Betrieb von Tankstellen
 Bürsten- und Pinselmacher
 Essigerzeuger
 Frachtenreklamation
 Garagierungsgewerbe
 Kleinhandel mit Brennstoffen und Brennmaterial
 Korb- und Flechtwarenerzeuger
 Maler für Industrieerzeugnisse
 Marktfahrer (Fieranten)
 Posamentierer

- 251 -

Schirmmacher

Seiler

Senferzeuger

Spirituosenerzeuger

Steinholzleger und Estrichhersteller

Übernahme von Arbeiten für die Gewerbe der Textilreiniger, der Färber oder der Wäscher und Wäschebügler

Vermieten von Kraftfahrzeugen ohne Beistellung eines Lankers

Wermut-, Dessert-, Schaum- und Perlweinerzeuger

- 252 -

Liste der konzessionierten Gewerbe (§ 130 GewO 1973 idF BGBl. 399/1988)

Abdecker
Altölsammler und -verwerter
Ausgleichsvermittlung
Auskunfteien über Kreditverhältnisse
Baugewerbe (Baumeister, Brunnenmeister, Steinmetzmeister, Zimmermeister)
Bauträger
Berufsdetektive
Bestatter
Betrieb von Schleppliften
Betrieb von Sprengstoffunternehmen
Bewachungsgewerbe
Dampfkesselerzeugung
Drogistengewerbe
Einziehung fremder Forderungen (Inkassobüros)
Elektroinstallationen der Oberstufe
Elektroinstallationen der Unterstufe
Errichtung von Blitzschutzanlagen
Errichtung von Alarmanlagen
Erzeugung von medizinischem Naht- und Organersatzmaterial und Handel damit
Erzeugung von pyrotechnischen Artikel sowie von Zündmitteln und sonstigen Sprengmitteln
Fremdenführergewerbe
Gastgewerbe
Gas- und Wasserleitungsinstallation
Gelegenheitsverkehrsgewerbe (Taxi etc.)
Großhandel mit Drogen und Pharmazeutika
Güterbeförderung in Rohrleitungen
Güterbeförderung mit Kraftfahrzeugen
Herstellung von zur arzneilichen Verwendung bestimmten Stoffen und Präparaten sowie Handel damit
Herstellung von immunbiologischen und bestimmten mikrobiologischen Präparaten
Immobilienmakler
Immobilienverwaltung
Kanalräumer
Kontaktlinsenoptiker
Lebens- und Sozialberater
Luftfahrzeugmechanikergewerbe
Personalkreditvermittlung
Pfandleihergewerbe
Rauchfangkehrergewerbe
Reisebüros
Schädlingsbekämpfung
Sonderabfallsammler und -beseitiger
Sterilisierung von medizinischen Injektionsspritzen und Infusionsgeräten
Technische Büros
Überlassung von Arbeitskräften

- 253 -

Versteigerung beweglicher Sachen
Waffengewerbe
Zündwarenerzeugung

- 254 -

Liste der verwandten Handwerke

Handwerk	Verwandtes Handwerk
Binder	Drechsler Tischler Wagner
Buchbinder Büromaschinenmechaniker	Etui- und Kassettenerzeuger Elektromechaniker und Elektromaschinenbauer Mechaniker
Damenkleidermacher Drechsler	Herrenkleidermacher Binder Tischler Wagner
Elektromechaniker und Elektromaschinenbauer Erzeuger chirurgischer und medizinischer Instrumente Etui- und Kassettenerzeuger Glaser	Büromaschinenmechaniker Kühlmaschinenmechaniker Mechaniker Buchbinder Glasschleifer einschließlich der Glasbeleger Glaser
Glasschleifer einschließlich der Glasbeleger Gürtler Herrenkleidermacher Hutmacher Kühlmaschinenmechaniker	Metalldrücker Damenkleidermacher Modisten Elektromechaniker und Elektromaschinenbauer Mechaniker
Kupferschmiede Kürschner	Spengler Lederbekleidungserzeuger (Säckler)
Landmaschinenmechaniker	Schlosser einschließlich der Gitterstricker Schmiede

- 255 -

<u>Handwerk</u>	<u>Verwandtes Handwerk</u>
Lederbekleidungserzeuger (Säckler)	Kürschner
Ledergalanteriewarenerzeuger und Taschner Mechaniker	Sattler einschließlich Fahr- zeugsattler und Rierner Büromaschinenmechaniker Erzeuger chirurgischer und medizinischer Instrumente Kühlmaschinenmechaniker Gürtler Hutmacher Schuhmacher Weiß- und Sämischgerber Ledergalanteriewarenerzeuger und Taschner Landmaschinenmechaniker Schmiede Landmaschinenmechaniker Schlosser einschließlich der Gitterstricker
Metalldrücker Modisten Orthopädienschuhmacher Rotgerber Sattler einschließlich Fahr- zeugsattler und Rierner Schlosser einschließlich der Gitterstricker Schmiede	Orthopädienschuhmacher Kupferschmiede Binder Drechsler Wagner Binder Drechsler Tischler Rotgerber
Schuhmacher Spengler Tischler	
Wagner	
Weiß- und Sämischgerber	

Quelle: Mayr/Wallner (1981, S. 139 f.).

- 256 -

Fragebogen und Grundausswertung der Erhebung im gewerblichen Gütertransportbereich

1. Hat sich Ihrer Meinung nach die Situation der Güterbeförderer in den letzten Jahren
- verbessert
 verschlechtert
 nicht verändert?
-

2. Glauben Sie, daß ein Beitritt Österreichs zur EG für Sie größtenteils vorteilhaft wäre?
- ja
 nein
-

3. Die Bedarfsprüfung wird ab 1.10.1988 wegfallen. Nehmen Sie bitte zu folgenden Aussagen Stellung:

Es ist gut, daß die Bedarfsprüfung wegfällt.

stimme zu
 stimme nicht zu
 stimme teilweise zu

Der Wegfall der Bedarfsprüfung wird dazu führen, daß es mehr Güterbeförderungsbetriebe geben wird.

stimme zu
 stimme nicht zu
 stimme teilweise zu

Wenn die Bedarfsprüfung wegfällt, wird sich meine Ertragslage verschlechtern.

stimme zu
 stimme nicht zu
 stimme teilweise zu

Die Qualität der Transportleistungen wird sinken.

stimme zu
 stimme nicht zu
 stimme teilweise zu

4. Soll der Zugang zum Gewerbe anstelle der Bedarfsprüfung durch andere Hindernisse erschwert werden?
- ja
 nein
 weiß nicht
-

5. Woher kommen Ihre Transportaufträge?

Fahren Sie

meistens für denselben Verloader
 für mehrere "Stammverlader"
 für eine Spedition
 für mehrere Speditionen?

- 257 -

6. Haben Ihrer Meinung nach Speditionen eine "große Macht" (z.B. auf die Höhe des Transportentgelts)?
- ja
 nein
 weiß nicht
-

7. Welche Art der Geschäftstätigkeit überwiegt bei Ihnen?
- Wagenladungsverkehr
 Sammelladungsverkehr
 Spezialtransporte (z.B. Silos, Tankfahrzeuge etc.)
 anderes, z.B.....
-

8. Haben Sie ABS in Ihren LKW's?
- ja
 nein
 teilweise

9. Haben Sie ASR in Ihren LKW's?
- ja
 nein
 teilweise

10. Sind Ihre Fahrzeuge mit Retarder ausgerüstet?
- ja
 nein
 teilweise

11. Verfügen Sie über eine elektronische Ausrüst wirtschaftliche Fahrweise in Ihren LKW's?
- ja
 nein
 teilweise

12. Haben Sie Bordfunk und/oder Autotelefon in Ihren LKW's?
- ja
 nein
 teilweise
-

13. Wenn Sie einen zusätzlichen LKW in Betrieb nehmen, müssen Sie um eine Erweiterung Ihrer Konzession ansuchen. Ist es schwierig, eine erweiterte Konzession zu bekommen?
- ja
 nicht sehr schwierig
 nein
 habe ich noch nicht probiert
-

14. Stellt der Werkverkehr für Sie eine Konkurrenz dar?
- ja
 manchmal schon
 nein
 weiß nicht
-

- 258 -

15. Stellen die Frächter aus dem Ostblock oder aus Südosteuropa für Sie eine Konkurrenz dar?
- ja
 manchmal schon
 nein
 weiß nicht
-
16. Stellt die Bahn für Sie eine Konkurrenz dar?
- ja
 manchmal schon
 nein
 weiß nicht
-
17. Wieviele LKWs setzen Sie ein ?
- 1 - 2
 3 - 6
 7 - 10
 11 - 30
 mehr als 30
-
18. Welche Tonnage können Sie mit Ihren Fahrzeugen insgesamt befördern?
- bis 30 t
 30 - 100 t
 101 - 500 t
 501 - 1000 t
 über 1000 t
-
19. Wieviel unselbständig Beschäftigte sind in Ihrem Betrieb?
- 0 - 4
 5 - 10
 11 - 20
 mehr als 20
-
20. Welchen Umsatz/ Jahr erwirtschaften Sie?
- 1 - 3 Mill. S
 3,1 - 7 Mill. S
 7,1 - 11 Mill. S
 11,1 - 30 Mill. S
 über 30 Mill. S
-
21. Besitzen Sie auch eine Konzession für den Fernverkehr?
- ja
 nein
-

- 259 -

- | | | <u>Anzahl</u> |
|--|--------------------------|---------------|
| 22. Wo haben Sie ihre Standorte ?
(Mehrfachankreuzen möglich) | <input type="checkbox"/> | Bgld |
| | <input type="checkbox"/> | Ktn |
| | <input type="checkbox"/> | NÖ |
| | <input type="checkbox"/> | OÖ |
| | <input type="checkbox"/> | Slzbg |
| | <input type="checkbox"/> | Stmk |
| | <input type="checkbox"/> | Tirol |
| | <input type="checkbox"/> | Vlbg |
| | <input type="checkbox"/> | Wien |

23. Haben Sie auch eine Speditionsbe-
rechtigung? ja
 nein

24. Erhalten Sie Genehmigungen für den Verkehr über die Grenze? (Bitte nur
ausfüllen, wenn Sie welche im letzten Jahr erhalten haben!)

- | | | |
|--|--------------------------|------------|
| Dauergenehmigungen
pro Jahr in die EG: | <input type="checkbox"/> | 1 - 3 |
| | <input type="checkbox"/> | 4 -10 |
| | <input type="checkbox"/> | über 10 |
| Einzelfahrtgenehmigungen
pro Jahr in die EG: | <input type="checkbox"/> | 0 - 99 |
| | <input type="checkbox"/> | 100 - 300 |
| | <input type="checkbox"/> | 300 -500 |
| | <input type="checkbox"/> | 500 - 2500 |
| | <input type="checkbox"/> | über 2500 |
| Genehmigungen (Einzel
oder Dauer) in andere
Staaten: | <input type="checkbox"/> | 0 - 99 |
| | <input type="checkbox"/> | 100 - 300 |
| | <input type="checkbox"/> | 300 -500 |
| | <input type="checkbox"/> | 500 - 2500 |
| | <input type="checkbox"/> | über 2500 |

25. Nehmen Sie bitte zu folgenden Aussagen hinsichtlich der Genehmigungen
für den grenzüberschreitenden Verkehr Stellung:

- | | | |
|--|--------------------------|---------------------|
| Es ist schwierig, solche Genehmi-
gungen zu bekommen. | <input type="checkbox"/> | stimme zu |
| | <input type="checkbox"/> | stimme nicht zu |
| | <input type="checkbox"/> | stimme teilweise zu |
| Große Betriebe erhalten leichter
eine Genehmigung als kleine. | <input type="checkbox"/> | stimme zu |
| | <input type="checkbox"/> | stimme nicht zu |
| | <input type="checkbox"/> | stimme teilweise zu |

- 260 -

Wenn ich Genehmigungen für den grenzüberschreitenden Verkehr hätte, würde das die Ertragslage meines Unternehmens verbessern.

- stimme zu
 stimme nicht zu
 stimme teilweise zu

Es ist vorteilhaft, Beziehungen zu haben.

- stimme zu
 stimme nicht zu
 stimme teilweise zu

26. Welche Auslandsmärkte sind für Sie speziell interessant? (Mehrfachankreuzen möglich)

- BRD
 Italien
 Frankreich
 sonstige EG
 Ostblock
 Südosteuropa

27. Wieviele km fahren Sie durchschnittlich in einem Jahr?

- unter 100.000 km
 100.000 - 150.000 km
 151.000 - 200.000 km
 201.000 - 300.000 km
 über 300.000km

28. Wieviel % Leerrückfahrten haben Sie ungefähr?

bei Fahrten innerhalb Österreichs:

0 - 30 %
 31 - 60 %
 über 60%

bei Fahrten in die EG:

0 - 30 %
 31 - 60 %
 über 60%

bei Fahrten in den Ostblock:

0 - 30 %
 31 - 60 %
 über 60%

bei sonstigen Fahrten:

0 - 30 %
 31 - 60 %
 über 60%

29. Durch Preisunterbietung anderer habe ich schon mehrere Aufträge verloren.

- ja
 nein
 teilweise

- 261 -

30. Die empfohlenen Preise werden manchmal von der Konkurrenz unterboten.

- | | | | |
|--------------------------|-------------------------|--------------------------|----------|
| <input type="checkbox"/> | stimmt nicht | <input type="checkbox"/> | 1 - 10% |
| <input type="checkbox"/> | ja, um durchschnittlich | <input type="checkbox"/> | 11 - 30% |
| | | <input type="checkbox"/> | 30 - 50% |
-

31. Was stört Sie am Umgang mit Behörden oder der Kammer?

- 262 -

ERWEITERUNG DER KONZESSION SCHWIERIG

	ERWK	FREQUENCY	PERCENT	CUMULATIVE FREQUENCY	CUMULATIVE PERCENT
fehrend	.	17	.	.	.
ja	1	201	48.0	201	48.0
nicht sehr schwierig	2	38	9.1	239	57.0
nein	3	88	21.0	327	78.0
habe ich noch nicht probiert	4	92	22.0	419	100.0

ERWK... "wenn Sie einen zusätzlichen LKW in Betrieb nehmen, müssen Sie um eine Erweiterung Ihrer Konzession ansuchen. Ist es schwierig, eine erweiterte Konzession zu bekommen?"

GUT, DASS BEDARFSPRÜFUNG WEGFÄLLT

	BED1	FREQUENCY	PERCENT	CUMULATIVE FREQUENCY	CUMULATIVE PERCENT
fehrend	.	3	.	.	.
stimme zu	1	80	18.5	80	18.5
stimme nicht zu	2	221	51.0	301	69.5
stimme tw. zu	3	132	30.5	433	100.0

BED1... "Es ist gut, daß die Bedarfsprüfung wegfällt."

- 263 -

EXISTENZ VON PREISUNTERBIETUNG

	PR2	FREQUENCY	PERCENT	CUMULATIVE FREQUENCY	CUMULATIVE PERCENT
fehrend	•	10	•	•	•
stimmt nicht	1	8	1.9	8	1.9
ja	2	418	98.1	426	100.0

PR2... "Die empfohlenen Preise werden manchmal von der Konkurrenz unterboten."

AUSMAß DER PREISUNTERBIETUNG

	PR3	FREQUENCY	PERCENT	CUMULATIVE FREQUENCY	CUMULATIVE PERCENT
fehrend	•	31	•	•	•
keine Angabe	0	8	2.0	8	2.0
1-10%	1	56	13.8	64	15.8
11-30%	2	262	64.7	326	80.5
30-50%	3	79	19.5	405	100.0

PR3... "Die empfohlenen Preise werden um durchschnittlich unterboten."

- 264 -

SCHWIERIG, GENEHMIGUNGEN ZU BEKOMMEN

	VG1	FREQUENCY	PERCENT	CUMULATIVE FREQUENCY	CUMULATIVE PERCENT
fehlend	•	38	•	•	•
stimme zu	1	356	89.4	356	89.4
stimme nicht zu	2	5	1.3	361	90.7
stimme tw. zu	3	37	9.3	398	100.0

VG1... "Es ist schwierig, Genehmigungen für den grenzüberschreitenden Verkehr zu bekommen."

BEZIEHUNGEN SIND VORTEILHAFT

	VG4	FREQUENCY	PERCENT	CUMULATIVE FREQUENCY	CUMULATIVE PERCENT
fehlend	•	31	•	•	•
stimme zu	1	347	85.7	347	85.7
stimme nicht zu	2	12	3.0	359	88.6
stimme tw. zu	3	46	11.4	405	100.0

VG4 .. "Es ist vorteilhaft, hinsichtlich der Vergabe der Genehmigungen für den grenzüberschreitenden Verkehr Beziehungen zu haben."

- 265 -

TABLE OF VG BY SPED

VG(GENEHMIGUNG FÜR VG) SPED(SPEDITIONSBERECHTIGUNG)

FREQUENCY!		PERCENT !		ROW PCT !		COL PCT !		TOTAL	
		0!	ja	1!	nein	2!			
nein		0 !	15 !	154 !	169	0.00 !	3.50 !	35.90 !	39.39
		0.00 !	8.88 !	91.12 !		0.00 !	13.52 !	44.38 !	
ja		1 !	66 !	193 !	260	0.23 !	15.38 !	44.99 !	60.61
		0.38 !	25.38 !	74.23 !		100.00 !	81.48 !	55.62 !	
TOTAL		1	81	347	429	0.23	18.88	80.89	100.00

FREQUENCY MISSING = 7

STATISTICS FOR TABLE OF VG BY SPED

STATISTIC	DF	VALUE	PROB
CHI-SQUARE	2	19.048	0.000
LIKELIHOOD RATIO CHI-SQUARE	2	20.993	0.000
MANTEL-HAENSZEL CHI-SQUARE	1	18.983	0.000
PHI		0.211	
CONTINGENCY COEFFICIENT		0.206	
CRAMER'S V		0.211	

EFFECTIVE SAMPLE SIZE = 429

FREQUENCY MISSING = 7

WARNING: 33% OF THE CELLS HAVE EXPECTED COUNTS LESS THAN 5. CHI-SQUARE MAY NOT BE A VALID TEST.

Variablenbezeichnung: VG... Unternehmer führte zumindest einmal grenzüberschreitende Transporte durch
 SPED...Unternehmer verfügt auch über Speditonsberechtigung

- 266 -

SAS

TABLE OF VG BY LKW

VG (GENEHMIGUNG FÜR VG)		LKW (ANZAHL LKWS)					
FREQUENCY:							
PERCENT :							
ROW PCT :							
COL PCT :	(1-2)	1!(3-6)	2!(7-10)	3!(11-30)	4!(über 30)5!	TOTAL	
nein	0 !	22 !	33 !	39 !	26 !	2 !	172
	!	5.05 !	19.04 !	3.94 !	5.96 !	0.46 !	39.45
	!	12.79 !	43.26 !	22.57 !	15.12 !	1.16 !	
	!	45.33 !	46.63 !	43.82 !	27.66 !	7.41 !	
ja	1 !	26 !	95 !	50 !	68 !	25 !	264
	!	5.96 !	21.79 !	11.47 !	15.60 !	5.73 !	60.55
	!	9.35 !	35.98 !	18.94 !	25.75 !	9.47 !	
	!	54.17 !	53.37 !	56.18 !	72.34 !	92.59 !	
TOTAL		43	173	99	94	27	436
		11.01	40.33	20.41	21.56	6.19	100.00

STATISTICS FOR TABLE OF VG BY LKW

STATISTIC	DF	VALUE	PROB
CHI-SQUARE	4	22.447	0.000
LIKELIHOOD RATIO CHI-SQUARE	4	25.564	0.000
MANTEL-HAENSZEL CHI-SQUARE	1	17.443	0.000
PHI		0.227	
CONTINGENCY COEFFICIENT		0.221	
CRAMER'S V		0.227	

SAMPLE SIZE = 436

Variablenbezeichnung: VG... Unternehmer führte zumindest einmal grenzüberschreitende Transporte durch

LKW... Anzahl der LKW des Betriebes

- 267 -

TABLE OF VG BY TAET2

VG(GENEHMIGUNG FÜR VG)
TAET2(SAMMELLADUNGSVERKEHR)

FREQUENCY!		PERCENT !		ROW PCT !		COL PCT !		TOTAL
nein	0!	ja	1!					
0 !	120 !	48 !						168
!	27.78 !	11.11 !						38.89
nein	!	71.43 !	28.57 !					
!	43.48 !	30.77 !						
1 !	156 !	108 !						264
!	36.11 !	25.00 !						61.11
ja	!	59.09 !	40.91 !					
!	56.52 !	64.23 !						
TOTAL	276	156	432					
	63.89	36.11	100.00					

FREQUENCY MISSING = 4

STATISTICS FOR TABLE OF VG BY TAET2

STATISTIC	DF	VALUE	PROB
CHI-SQUARE	1	6.774	0.009
LIKELIHOOD RATIO CHI-SQUARE	1	6.879	0.009
CONTINUITY ADJ. CHI-SQUARE	1	6.250	0.012
MANTEL-HAENSZEL CHI-SQUARE	1	6.758	0.009
FISHER'S EXACT TEST (1-TAIL)			0.006
(2-TAIL)			0.010
PHI		0.125	
CONTINGENCY COEFFICIENT		0.124	
CRAMER'S V		0.125	

EFFECTIVE SAMPLE SIZE = 432

FREQUENCY MISSING = 4

Variablenbezeichnung: VG.....Unternehmer führte zumindest einmal grenzüberschreitende Transporte durch
TAET2... Überwiegende Geschäftstätigkeit ist
Sammelladungsverkehr